

인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 V

[노인 사회참여 및 여가 대책 분석]



인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 V

노인 사회참여 및 여가 대책 분석

2017. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

2017년 8월말을 기점으로 우리나라는 65세 이상 노인 인구가 전체 인구의 14%를 차지하는 고령사회에 진입했습니다. 고령화 현상은 저출산과 기대수명의 연장 등 인구구조변화에서 기인하는 것으로 대부분의 국가에서 일어나고 있는 현상입니다. 그러나 우리나라의 고령화 속도는 OECD 국가 평균보다 4배 빠른 속도(1993~2013년 고령화 속도 한국: 4.06%, OECD: 1.19%)로 진행되고 있어 이러한 충격을 잘 흡수하기 위한 제도적 노력과 정책 대응이 그 어느 나라보다도 중요하다고 볼 수 있습니다.

정부에서도 2006년부터 「저출산·고령사회기본법」에 따라 고령사회 대책을 추진해 오고 있으며, 기초연금, 노인장기요양보험, 중·장년 일자리 등 관련 정책을 통해 의미있는 성과를 내고 있습니다. 그러나 2014년 기준 우리나라의 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 평균(12.6%)의 4배, 노인자살률은 인구 10만명 당 55.5명으로 OECD 평균(18.8명)의 3배 수준입니다. 이러한 지표들은 노후 사회안전망에 대한 우려와 그간 추진해 온 정부의 고령화 대책에 대한 점검 필요성을 제기하고 있습니다.

국회예산정책처에서는 고령사회 사회안전망 대책을 「노후준비 지원법」에서 규정하고 있는 빈곤·질병·무위·고독 등 노년기의 4고(苦)에 대응하는 소득·건강·일자리·사회참여 및 여가 등으로 범주화하여 분석하였습니다. 제1권은 총괄편으로 주제선정 배경, 정책환경 변화 및 공공사회복지지출 추이에 대한 검토사항을 담았습니다. 제2권부터 제5권까지는 노후소득보장대책, 노인 건강관리 및 돌봄 대책, 중·고령자 근로기반 확대 대책, 노인 사회참여 및 여가 대책에 대하여 분석하였습니다.

분석결과에 따르면 노후사회안전망의 정책방향은 평생사회안전망과의 연계선상에서 검토되어야 할 것입니다. 또한 개인은 길어진 노년기에 미리 대비하고, 정부는 정책대상을 전·후기 고령자로 세분화하는 등 보다 면밀하게 정책을 수립·추진해야 할 필요가 있습니다.

본 기획보고서가 인구구조변화에 따른 사회안전망에 대한 국민적 관심을 제고하고, 관련 정책의 개선 방안에 관심을 갖고 계신 의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기 바랍니다.

2017년 10월

국회예산정책처장 김춘순

요 약

1. 분석 배경 및 개요

- 노인인구의 절대적 증가 추세에 주목하여, 노인의 보편적 삶의 질 향상과 직결되어 중요성이 커질 것으로 예상되는 노인의 사회참여 및 여가 대책의 현황을 분석하고, 미래 환경 변화를 고려한 정책의 발전방향을 검토하였음
 - 우리나라는 2017년 8월에 65세 이상 노인인구(726만명)가 전체인구의 14%를 차지하여 고령사회에 진입, 향후에도 노인인구는 2025년 1,000만명 이상, 2035년 1,500만명 이상으로 지속 증가 예상
- 노인 사회참여 및 여가 대책의 분석 범위는 제3차 저출산·고령사회기본계획(이하 “제3차 기본계획”)의 고령사회대책 중 노인의 여가·문화활동, 자원봉사활동, 평생교육을 지원하기 위한 과제 및 해당 사업으로 함
 - 노인의 사회참여 및 여가 실태를 분석하고 노인인구의 특성 변화를 전망해 봄으로써 노인 사회참여 및 여가 대책의 대응 방안 모색
 - 노인 사회참여 및 여가 대책의 현행 법적 기반과 현 정책의 충분성 검토
 - 노인여가서비스의 전달기구인 노인여가복지시설의 수급 분석을 통하여 노인 여가서비스 공급의 충분성과 효율성 검토

2. 주요 재정사업 및 예산 개요

- 노인 사회참여 및 여가 대책에 속하는 제3차 기본계획의 7개 과제 및 해당 12개 사업은 노인의 활동 영역별로 ① 여가문화활동 지원, ② 자원봉사활동 지원, ③ 평생교육 지원으로 구분되며, 문화체육관광부, 보건복지부, 교육부, 과학기술정보통신부, 인사혁신처 등 5개 부처에서 수행

[노인 사회참여 및 여가 대책 추진 사업 및 재정투입 현황]

(단위: 백만원)

활동영역	제3차 기본계획 과제명	추진 사업 (2016 - 2017)	사업 내용	2017 예산	2018 예산안
여가·문화 활동	고령세대의 여가 기회 확대	통합문화이용권 사업 (문화체육관광부)	차상위계층 이하(6세 이상) 대상 문화예술, 여행, 체육활동 지원을 위한 문화누리카드 발급	69,875 (29,351)	82,103 (34,553)
		어르신 문화프로그램 운영 (문화체육관광부)	다양한 고령층 맞춤형 문화프로그램 발굴 및 운영 지원	4,209	3,788
		사회문화예술교육 지원 (문화체육관광부)	노인복지관 예술강사 지원, 직장인 문화예술 동호회 지원	3,543	3,543
	고령친화형 콘텐츠 개발	정책기반 통계생산 및 관리 (문화체육관광부)	국민여가활동조사 (격년 실시)	0	300
	고령자 문화· 여가 인프라 개선	노인복지관 기능 재정립 및 맞춤 프로그램 제공 (보건복지부)	노인복지관 운영모델 개발 및 노인복지관 기능·역할 재정립	비예산	비예산
자원 봉사 활동	고령자 자원봉사 지원체계 강화	노인자원봉사 클럽(봉사단) 조직·운영 (보건복지부)	노인자원봉사클럽(봉사단) 지원, 자원봉사 프로그램 보급, 노인 자원봉사대축제 개최	5,038	4,811
		퇴직공무원 사회참여활동 지원(인사혁신처)	퇴직공무원 지원 포털 및 지역별 퇴직지원센터 지원, 봉사단 지원, 연금아카데미 지원	1,171	1,206
		과학문화활동 지원 (과학기술정보통신부)	고경력 과학기술인 자원봉사 지원	330	330
	고령자 교육기반 확충	교육기부 활성화 (교육부)	개인교육기부자 모집· 교육기부활동	4,603	4,603
평생 교육	계층별 맞춤형 평생교육 활성화	성인문해교육 프로그램 운영 지원 (교육부)	지자체 성인문해교육 지원, EBS 성인문해 교육 방송 및 국민기 초학습역량 통계조사 실시	3,766 (4,978)	4,000 (4,978)
	시·도·시·군·구· 읍면동까지 연계된 국가평생교육진흥 추진체계	온라인 평생학습 지원체계 구축(교육부)	국가평생학습포털 운영	238	238
		지역평생교육 활성화 지원 (교육부)	시·도평생교육진흥원· 평생학습도시·읍면동 행복학습센터 지원	4,479	3,898
계	7개 과제	12개 사업		131,581 (지방비 포함)	148,351 (지방비 포함)

주: ()안의 숫자는 지방비임

- 노인 사회참여 및 여가 대책 추진을 위한 12개 사업의 재정 투입은 2017년 기준 1,316억원 규모로 고령사회대책 전체 재정투입 규모 14조 3,255억원의 0.9% 수준
- 2018년도 정부제출 예산안에 따르면 12개 사업의 2018년도 재정 규모는 1,484억원 규모로 2017년 대비 약 168억원(12.7%)의 증가 예상

3. 해외 주요국 사례

- 노인의 자원봉사활동 및 평생교육 지원에 관한 외국의 사례

	자원봉사활동	평생교육
미국	- 국가 차원의 관리·지원: 국가 및 지역 사회서비스법인(CNCS: Corporation for National & Community Service)의 Senior Corps에 55세 이상 연간 50만명 참여 - 대학 부설 노인교육기관의 30%가 지역공동체에 토대한 자원봉사활동에 참여	- 대학의 평생교육 참여 - 국가차원의 문해교육 지원: 문해교육 관련 법률 제정(「성인기초교육법」, 「국가문해법」), 문해교육 정책 수립 기구(국가문해연구소), 문해교육 프로그램 개발 기관, 문해교육 정책 담당자 연수기관 등 설치 - 평생교육(문해교육 포함)에 대한 연방 정부 보조금 약 26%
프랑스	- 민간 중심(약 110만개 민간단체) 자원 봉사활동 활발, 정부 지원을 받음 - 자원봉사 이력관리제(자원봉사여권 제도) 등을 통한 환경 조성	- 1998년 비문해퇴치사업을 국가적 우선사업으로 선정 - 국가차원의 문해교육 지원: 문해교육 전담기구(국립비문해퇴치원)와 지역 센터, 문해교육정보원 설치, 대학을 통한 문해교육 전문인력 양성
일본	- 지역 기반의 노인클럽 중심 자원봉사 활동, 정부 보조금 연간 약 275억원 (2014)	- 지자체 고령자대학 운영 - 대학의 평생교육 참여
영국	- 민간 중심 자원봉사활동 활발	- 국가차원의 문해교육 지원: 비문해 성인의 등록-교육-시험-국가공인자격 취득까지의 체계화된 시스템, 문해교육 교사자격 및 훈련 시스템 구축
독일	- 연방정부 차원의 봉사프로그램 운영: 60세이상 참여가 88%, 2011년 폐지된 공익근무제와 징병제를 대체, 금전적 혜택 및 사회보장혜택과 노동법적 보호 제공	- 1,000여개의 시민대학 운영, 연간 약 1조 2,000억원(2008) 투입 - 시민대학 중심 다양한 문해교육 지원 프로그램 운영

□ 노인의 여가·문화활동 지원에 관한 외국의 사례

- 문화향유 수준이 높은 선진국들의 경우 노인의 여가·문화활동 지원을 위한 별도의 체계를 갖춘 사례를 찾아보기 어려우나, 미국의 경우 ‘국립 창의적 노화센터(NCCA: The National Center for Creative Aging)’를 설립(2001)하여 예술을 통한 창의적 노화 프로그램을 연구·보급하고 있음

□ 우리나라에 대한 시사점

- 고령화되어 가는 주요 선진국들은 고령자의 자원봉사활동 참여가 민간 중심으로 활발하고 경력 상의 전문성을 활용하는 토대가 형성
- 대학의 평생교육 참여를 통한 고령자의 평생교육이 활성화되고, 성인문해교육에 대한 국가 차원의 지원체계 구축

4. 주요 쟁점 분석

□ 노인 사회참여 및 여가 실태 분석

- 우리나라 노인 대부분은 여가시간을 개별적이고 소극적인 휴식활동으로 보냄
 - 노인은 다른 연령층에 비해 충분한 여가시간을 갖고 있으나(평일 하루평균 여가시간이 50대 이하 약 2.8시간, 60대 3.6시간, 70대 이상 4.7시간) 적극적인 여가활동 참여율은 60대 21.5%, 70대 이상 15.6%에 불과

[지난 1년간 여가활동 참여율]



주: 1. 휴식: 산책 및 걷기, 목욕, 낮잠, TV시청, DVD시청, 음악감상, 신문·잡지보기, 아무것도 안하기
 2. 휴식 외 여가활동: 취미오락활동, 스포츠관람·참여 활동, 문화예술관람·참여 활동, 관광활동
 자료: 문화체육관광부, 2016국민여가활동조사

- 우리나라 노인의 자원봉사 참여율은 6.6%로 선진국들에 비해 상당히 낮은 수준, 참여희망률은 14.5%로 참여율의 두 배 이상
 - 노인에게 적합한 수요처 보급 확대, 인식 개선 및 경험 확산, 봉사활동을 권장할 수 있는 특성 집단(외부활동 가능 노인 중 생계를 위한 소득 활동 노인 제외)의 참여 활성화 필요

[노인 자원봉사 참여율 주요국 비교]

	한국 (2015)	미국 (2012)	영국 (2012/2013)	프랑스 (2010)	독일 (2010)	일본 (2010)
자원봉사 참여율	6.6% (65세 이상)	24.4% (65세 이상)	44% (65~74세)	37% (64~74세)	37% (65~69세)	18.1% (65~69세)

자료: 한국 2015사회조사, 미국 Bureau of Labor Statistics 2013, 영국 Community Life Survey 2013, 프랑스 DREES-BVA 2010, 독일 BMFSFJ 2010, 일본 노동정책연구·연수기구(지은정, 「활동적 노화의 관점에서 본 고령자 자원봉사회 지원 유형-독일, 프랑스, 미국, 일본을 중심으로」, 2014. 재인용)

- 노인의 평생교육 참여율은 2008년 13.3%에서 2014년 13.7%로 0.4%p 증가한데 불과, 참여희망률은 25.2%로 참여율(13.7%)의 두 배 수준
 - 저연령, 고학력, 고소득일수록 미충족 욕구가 커 서비스에 대한 기대수준이 높아질 것으로 예상되므로 서비스의 질 제고에 주목할 필요

[노인 평생교육 참여율 및 참여희망률(2014)]

(단위: %)



자료: 보건복지부, 2014노인실태조사

- 노인의 평생교육 참여가 지역 행정기관이나 공공복지·문화시설 위주로 편중되어 교육에 참여하는 수준이 단편적·일시적임
 - 노인인구비율이 14%로 증가한 추세에 반해 「평생교육법」에 따른 구조화된 평생교육기관 참여자 중 노인비율은 1%에 불과
 - 노인교실은 노인에게 교육서비스를 제공하는 법정 노인여가복지시설이나 전적으로 지자체에서 관리되고 있고 조사통계에서 평생교육 이용기관으로 드러나지 않고 있어 실태 파악이 요구됨
 - 고령사회에서 노인의 평생교육 활성화는 개인 및 사회의 후생을 제고할 수 있는 기반이므로, 대학민간의 인프라 확충과 서비스의 질 제고 등을 통한 적극적인 참여 유도 필요

[노인(65세 이상) 참여 평생교육프로그램 실시 기관]

(단위: %)

	노인 복지관	경로당	대한 노인회	종교 기관	시군구/ 읍면동	학교	문화예술 회관 등	시설문화 센터·학원	기타
참여율	24.2	12.6	2.4	9.3	24.3	2.2	14.4	8.2	2.4

자료: 보건복지부, 2014노인실태조사

[비형식 평생교육기관
수요대상별 프로그램 현황(2016)]
(단위: 개)



[비형식 평생교육기관
수요대상별 학습자 현황(2016)]
(단위: 명)



주: 비형식 평생교육기관이란 「평생교육법」에 따라 인가·등록·신고된 시설·법인 또는 단체를 말함
자료: 교육부, 2016평생교육통계

□ 노인인구의 특성 변화 전망

- 노인인구의 절대적 증가 및 베이붐 세대(1955-1964 출생)의 노년기 진입
 - 노인인구 규모가 2017년 현재 726만명, 2025년 1,000만명 이상, 2035년 1,500만명 이상으로 증가하고, 노인인구 비율도 2030년대 중반부터 전체 인구의 30%를 넘어설 것으로 전망
 - 베이비붐 세대가 노년기에 진입하는 시기의 노인 특성은 현세대 노인보다 학력이 높고, 독립성이 강하며, 사회에 대한 관심과 참여 욕구가 높고, 경제적으로 안정된 노인이 증가할 것으로 예상
 - 노인에 대한 관점을 소수의 소외계층에서 보편적 정책대상으로 전환 필요
 - 노인의 여가소비 증가 및 욕구 다양화에 대응하여 민간인프라 확충, 공공서비스 확대, 서비스 다양화, 서비스의 질 제고 등 정책 다각화 필요

[장래인구추계 및 고령화 전망]

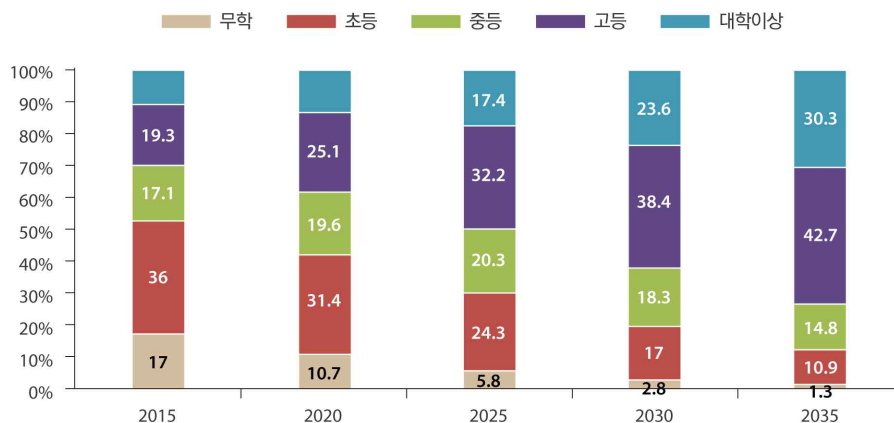
(단위: 천명, %)

	2017	2020	2025	2030	2035	2040
총인구	51,754	51,974	52,610	52,941	52,834	52,198
65세이상 노인	7,257	8,134	10,508	12,955	15,641	17,120
노인인구비율	14.0	15.66	20.0	24.5	28.7	32.8
노령화지수	106.3	123.7	165.6	212.1	253.7	303.2

주: 노령화지수는 유소년(0~14세) 인구 100명에 대한 65세 이상 고령 인구 비율

자료: 행정안전부 주민등록인구현황(2017.8.) 및 통계청 장래인구추계

[노인의 교육수준 전망]



자료: 정경희외의 「노인복지정책 진단과 발전 전략 모색」(한국보건사회연구원, 2016)에서 2010인구 총조사를 기준으로 추계

- 빈곤노인 및 독거노인 증가, 노인 돌봄 비용 증가 등의 사회문제 심화 예상
 - 노인 사회참여 및 여가 활성화를 통하여 고령사회에서 나타나는 사회문제 완화 및 비용절감 등의 효과 도모 필요
- 노인 사회참여 및 여가 활성화를 위한 법적 기반 및 정책의 충분성 검토
 - 노인의 여가복지, 평생교육, 자원봉사와 관련한 「노인복지법」, 「국민여가활성화기본법」, 「자원봉사활동 기본법」, 「평생교육법」 등의 기본법에 노인의 보편성, 노인 여가의 특수성과 중요성 등에 관한 근거 미약
 - 노인 여가의 특수성에 대한 이해 부족, 노인의 여가복지를 단편적·부수적으로 규정
 - 노인 사회참여 및 여가 대책에 대한 정책적 관심 부족
 - 2017년 기준 고령사회대책 전체 재정투입 14조 3,255억원 중 노인 사회참여 및 여가 대책 부문 재정 투입은 1,316억원으로 0.9%에 불과하고 실제 노인에 특화된 사업은 이 중 일부
 - 저출산·고령사회기본계획 수립에 따라 2006년부터 시작된 고령사회대책이 노인의 소득보장, 의료보장, 일자리지원 등에 집중되어 있으며, 노인 사회참여·여가 활성화 등에는 상대적으로 정책적 관심 부족

[제3차 저출산·고령사회기본계획('16~'20)의 고령사회대책 재정 배분 현황]

(단위: 억원, %)

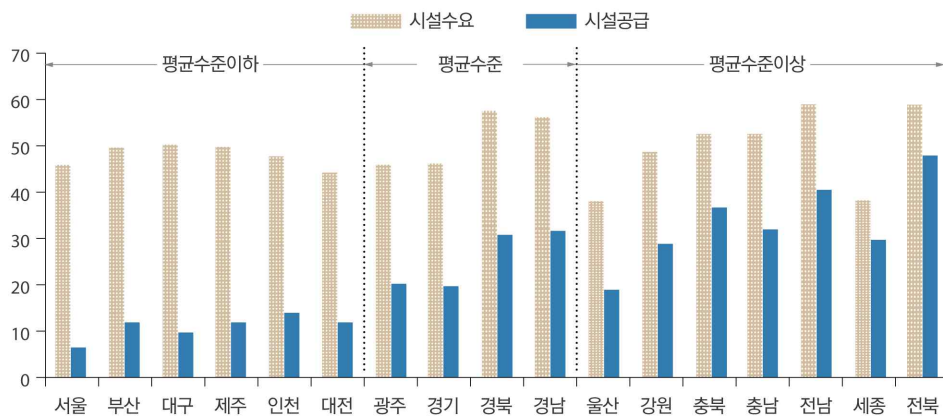
정책 분류	제3차 기본계획에 따른 과제 구분	2016		2017	
		예산액	비율	예산액	비율
고령사회대책		138,381	100.00	143,255	100.0
노인 소득보장	노후소득보장 강화	110,349	79.7	112,946	78.8
노인 의료보장 및 돌봄	고령자 건강생활 보장	6,434	4.6	6,769	4.7
노인 일자리	중·고령자 근로기반 확대	3,184	2.3	3,330	2.3
노인 사회참여 및 여가	고령자 사회참여 기회 확대	1,226	0.9	1,316	0.9
기 타	고령친화경제로의 도약 등	17,188	12.4	18,894	13.2

□ 노인여가복지시설 수급 분석

- 2016년말 기준 노인여가복지시설은 노인복지관 350개소, 경로당 65,044개소, 노인교실 1,393개소(지자체등록 기준) 등 총 66,787개소임

- 노인여가복지시설(경로당, 노인복지관, 노인교실)은 노인의 여가취미생활 뿐 아니라 노인의 자원봉사활동, 학습활동 등 다양한 서비스가 제공되고 있어 정부의 노인 사회참여 및 여가 대책의 주요 전달기구로서 기능 수행
- 2005년부터 노인여가복지시설 지원이 지방사업으로 전환되어 현재 경로당 냉난방비·양곡비에 대해 국비 일부 지원(2017년 301억원 국고 지원)
- 노인여가복지시설에 대한 229개 시군구 및 17개 시도의 수요-공급 격차 분석
 - 수요요인으로 노인 비율, 노인 수, 기초연금 수급률, 공급요인으로 노인 100인당 시설 수, 노인 1인당 보조금액(국비 및 지방비의 시설 보조금으로 산출) 활용
 - 분석결과, 229개 시군구 중 222개 지역과 17개 모든 시도가 수요에 비해 공급이 부족한 것으로 분석되어 우리나라의 노인여가서비스 인프라는 대체로 부족
 - 69개 시군구와 7개 시도(전북, 세종, 전남, 충남, 충북, 강원, 울산)는 공급이 평균수준보다 양호하고, 76개 시군구와 6개 시도(서울, 부산, 대구, 제주, 인천, 대전)는 평균수준보다 공급이 부족

[광역 시도별 노인여가복지시설 수요 및 공급]



- 도시지역이 도지역에 비해 공급이 부족한 것으로 분석
 - 본 분석에 반영되지 않은 민간영역의 공급이 도시지역이 많다는 점을 고려하면 실제 양 지역 간 공급 차이는 분석결과보다 작을 수 있음

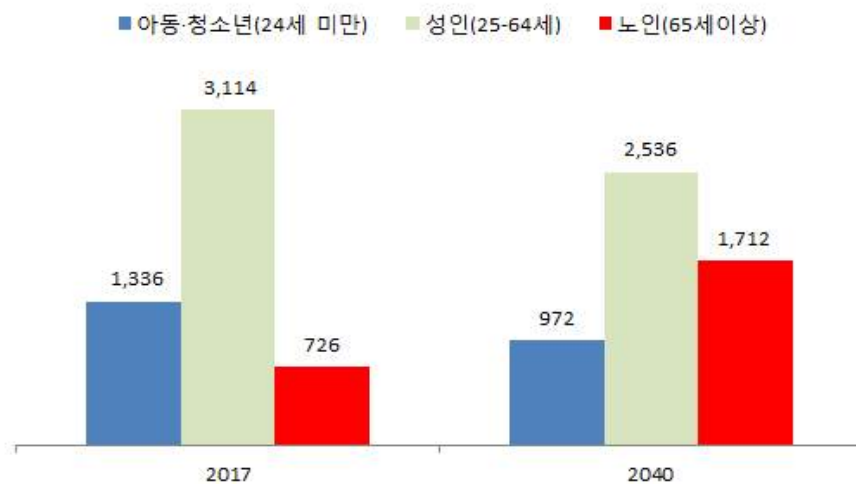
- 그러나 향후 노인인구의 증가, 도시지역의 빠른 고령화 속도, 도시지역 노인빈곤율이 더 높은 점 등을 고려할 때 신뢰할만한 수요조사와 정교한 연구를 토대로 적정 수준의 공급방안 강구 필요

5. 정책 시사점

- 노인을 소수의 소외계층에서 보편적 정책 대상으로 보는 인식 전환과 이를 반영한 법적 기반 확충
 - 저출산 현상과 기대수명 연장으로 우리 사회는 노인그룹이 다수가 되고, 국민 대부분이 긴 노년기를 살아가는 사회로 변모
 - 노인의 사회참여 및 여가 대책은 국민 개개인의 자아실현과 삶의 질 향상을 위한 중요한 정책 과제로 대두될 것으로 예상

[연령 그룹별 인구추계]

(단위: 만명)



자료: 행정안전부 주민등록인구현황(2017.8.) 및 통계청 장래인구추계

- 현행 관련 법률들은 노인복지를 노인의 건강과 생활안정이라는 최저선의 생계 보장에 초점을 맞추고 있고, 노인을 소외계층으로 명시하고 있거나 주요 적용대상으로 인지하지 못하고 있음

- 노인인구의 양적 증대 및 욕구 다양화에 대응한 정책 다각화
 - 공적 영역 외에 민간의 참여를 활성화하여 서비스 자원을 다원화할 필요
 - － 고령화 현상이 나타나고 있는 여러 선진국의 경우 문화적 인프라나 자원봉사, 평생교육 등의 영역에서 민간이나 대학의 참여가 활발
 - 대부분 지역에서 노인여가복지시설이 부족한 것으로 분석된 결과, 경로당, 노인복지관과 같은 노인여가복지시설의 적정수준 공급 확대 및 기능 개선 필요
 - 여가서비스를 제공하는 다양한 공공 인프라(공공 체육·문화·복지시설 등)를 갖춘 지역에서는 공공 인프라의 고령친화성 증대를 통한 서비스 다양화 필요
- 노인 자원봉사 및 평생교육의 참여율 제고 및 사회 파급효과 도모
 - 향후 노인세대의 자원봉사 및 평생교육 참여 욕구는 지금보다 양과 질 모든 면에서 커질 것으로 예상
 - 노인의 자원봉사 및 평생교육 참여를 활성화하기 위한 정책은 참여 욕구를 단순 충족시키는데 그치지 않고 사회·경제적 효과로 이어질 수 있도록 정책 설계 필요
- 노년층 내의 정책 사각지대 및 성인문해교육에 대한 공공 책임성 강화
 - 소외 노인층에 대한 여가활동 기회의 균등한 제공에 정책적 관심 필요
 - － 빈곤노인 및 독거노인의 증가 등이 심각한 사회 문제로 대두되는 고령 사회에서 지불능력 부족 등으로 여가생활을 제대로 영위하지 못하는 소외 노인도 증가 예상
 - － 소외 노인들은 사회적으로 고립되기 쉽고 사회적 고립은 신체적·정서적·정신적 건강을 다시 악화시키는 순환구조를 가짐
 - 노인인구 및 노인단독가구의 증가와 급속한 사회변화를 고려할 때 주로 고령층이 대상이 되는 비문해 또는 저문해 인구에 대한 국가 차원의 체계적인 문해교육 실행방안 강구 필요
 - － 오늘날 문해력은 문자해득 능력을 포함하여 일상생활을 영위할 수 있는 능력으로 의미 확대

□ 관계 부처 간 정책 연계를 통한 효과성·효율성 제고

- 노인의 사회참여 및 여가활동에 관한 계획과 지원들이 부처별로 독자적으로 수행되고 있어 효과적인 연계방안 마련을 통한 효율성 제고 필요
 - 문화, 체육과 같은 여가 콘텐츠 영역은 문화체육관광부가 담당하고, 경로당, 노인복지관과 같은 노인여가복지시설은 보건복지부가 담당
 - 노인교실은 노인을 대상으로 교육서비스를 제공하는 시설이나 교육부의 평생교육 정책과 연계되지 못함
 - 행정안전부가 자원봉사에 관한 제도를 운영하고 있으나 노인 자원봉사 활동은 보건복지부가 별도의 체계로 관리

차 례

CONTENTS

I. 분석 배경 및 개요 / 1

1. 분석 배경 및 목적	1
2. 분석 내용	2
3. 분석 방법	4

II. 노인 사회참여 및 여가 대책 추진 사업 개요 및 현황 / 5

1. 사업 개요	5
2. 재정 투입 현황	7
3. 사업 추진 현황 및 추진체계	9
가. 사업 추진 현황	9
나. 노인 사회참여 및 여가 서비스 전달체계	14

III. 주요국 사례 / 15

1. 미국	15
2. 프랑스	16
3. 일본	17
4. 영국	19
5. 독일	19
6. 우리나라에 대한 시사점	20



IV. 주요 쟁점 분석 / 23

1. 노인 사회참여여가 실태 분석 및 노인인구 특성 변화 전망	23
가. 노인 사회참여여가 실태 분석	23
나. 노인인구의 특성 변화 전망	35
2. 법적 기반 및 정책의 충분성 분석	38
가. 관련 법률 및 정책 개요	38
나. 법적 기반 및 정책의 충분성 검토	40
3. 노인여가복지시설의 수급 분석	45
가. 노인여가복지시설 현황	45
나. 노인여가복지시설의 지역별 수요-공급 격차	53

V. 정책 시사점 / 67

1. 노인에 대한 인식 전환 및 법적 기반 확충	67
2. 노인인구의 양적 증대 및 욕구 다양화에 대응한 정책 다각화	68
3. 노인 사회참여 활성화를 통한 사회 파급효과 도모	68
4. 노년층 내의 정책 사각지대 및 성인문해교육에 대한 공공 책임성 강화	69
5. 부처 간 정책 연계를 통한 효율성 제고	70

참고문헌 / 73

부 록 / 75

표 차례

CONTENTS

[표 1] 노인 사회참여·여가 활동 범주 및 분석 범위	3
[표 2] 제3차 저출산·고령사회기본계획에 따른 노인 사회참여·여가 대책 및 추진 사업 현황	6
[표 3] 노인 사회참여·여가 대책 추진 사업 재정투입 현황(2009~2018)	8
[표 4] 노인여가복지시설 현황	10
[표 5] 노인 여가·문화활동 지원사업 추진 현황	11
[표 6] 노인 자원봉사활동 지원사업 추진 현황	12
[표 7] 노인 평생교육 지원사업 추진 현황	13
[표 8] 노인 자원봉사 참여율 주요국 비교	27
[표 9] 평생학습 참여율	29
[표 10] 노인(65세 이상)의 일반특성별 평생교육프로그램 실시 기관	31
[표 11] 노인(65세 이상)의 일반특성별 평생교육프로그램 참여 영역	32
[표 12] 장래인구추계 및 고령화 전망	35
[표 13] 제3차 저출산·고령사회기본계획('16~'20)의 고령사회대책 재정 배분 현황 · 43	
[표 14] 노인여가복지시설 시설별 비교	46
[표 15] 노인여가복지시설 현황	47
[표 16] 노인복지관 사업구분	48
[표 17] 노인여가복지시설 수요-공급 격차 분석대상 지표	53
[표 18] 노인여가복지시설 수요-공급의 상대적 거리 산출 공식	54
[표 19] 시군구별 노인여가복지시설 수요(내림정렬)	56
[표 20] 시군구별 노인여가복지시설 공급(내림정렬)	57
[표 21] 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 시군구별 유형화	59
[표 22] 광역 시·도별 노인여가복지시설의 수요 및 공급 상대적 거리	61



[표 23] 시도별 노인여가복지시설 수요-공급 간 격차	62
[표 24] 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 시도별 유형화	63
[표 25] 광역 사도내 시군구별 노인여가복지시설 수요-공급 격차의 평균과 편차 ...	65

그림 차례

CONTENTS

[그림 1] 노인 사회참여 및 여가 서비스 전달체계	14
[그림 2] 연령별 하루평균 여가시간	23
[그림 3] 평일여가시간에 대한 평가	23
[그림 4] 지난 1년간 여가활동 참여율	24
[그림 5] 지난 1년간 지속적·반복적 참여 여부	24
[그림 6] 여가생활에 만족하지 못하는 이유-만족하지 못하는 자	25
[그림 7] 공공문화여가시설 서비스 만족도	26
[그림 8] 공공문화여가시설 프로그램 충분성	26
[그림 9] 가장 중요한 정책 1순위	26
[그림 10] 자원봉사 참여율	27
[그림 11] 노인(65세 이상) 자원봉사 참여율 및 참여의사	28
[그림 12] 노인(65세 이상) 자원봉사 참여의사-참여경험 없는 자	28
[그림 13] 노인(65세 이상) 평생교육 참여율 및 참여희망률(2014)	30
[그림 14] 비형식 평생교육기관 수요대상별 프로그램 현황(2016)	34
[그림 15] 비형식 평생교육기관 수요대상별 학습자 현황(2016)	34
[그림 16] 연도별 비형식 평생교육기관 노인대상 프로그램 및 학습지 현황	34
[그림 17] 비형식 평생교육기관별 노인대상 프로그램 현황(2016)	34
[그림 18] 비형식 평생교육기관별 노인 학습지 현황(2016)	34
[그림 19] 연령 그룹별 인구추계	36
[그림 20] 노인인구 장래 추계	36
[그림 21] 노인의 교육수준 전망	37
[그림 22] 노인 사회참여 및 여가 대책 수립 체계	39
[그림 23] 경로당 운영체계	49
[그림 24] 노인여가복지시설 이용 이유	50



[그림 25] 노인여가복지시설 이용만족도(%)	51
[그림 26] 경로당 불만족 이유(%)	51
[그림 27] 노인복지관 이용률 및 이용희망률	52
[그림 28] 경로당 이용률 및 이용희망률	52
[그림 29] 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 지역별 유형화	55
[그림 30] 노인여가복지시설 수요-공급 간 격차의 분포	58
[그림 31] 광역 시도별 노인여가복지시설 수요 및 공급	63
[그림 32] 광역 시도 내 지역간 노인여가복지시설 수요-공급 격차	65

I. 분석 배경 및 개요

1. 분석 배경 및 목적

우리나라의 노인인구 비율이 7%를 넘어선 2000년 전후로 고령화에 대한 정책적 관심이 나타나기 시작하고 2005년 5월에 「저출산·고령사회기본법」이 제정되었다. 정부는 이 법에 따라 2006년부터 5개년 단위로 저출산·고령사회기본계획을 수립하여 저출산·고령사회에 대응하는 대책을 구체화하여 추진하고 있다.

노인의 사회참여 및 여가 대책은 제1차 기본계획(2006-2010)부터 지금의 제3차 기본계획(2016-2020)까지 고령사회대책의 한 영역으로 꾸준히 포함되어 왔으나 크게 정책적 관심의 대상이 되지 못하였다. 고령화 초기단계에 정부 정책은 고령사회 대책보다 저출산대책에 더 집중한 측면이 있고, 고령사회대책 중에서는 노인소득보장, 의료보장, 노인일자리 지원 등 고령화로 나타나기 시작한 사회문제 해결에 더 집중해 왔기 때문이다.

그런데 우리나라는 저출산 현상과 기대수명 연장에 따른 고령화가 다른 국가들에 비해 빠른 속도로 진행되고 있는 가운데 2017년에 노인인구가 전체인구의 14%를 차지하여 고령사회에 진입하였고, 노인인구 비율이 2025년에 20%를 넘고, 2037년부터는 30%를 넘어설 것으로 전망된다. 즉, 앞으로 우리 사회는 노인이 많고 대부분의 국민이 긴 노년기를 살아가는 사회로 변모될 것임이 분명해 보인다.

이러한 변화는 ‘노인’을 소수의 소외계층이 아니라 보편적 정책 대상으로 인식할 것을 요구한다. 또한 경제활동에서 물러난 노인의 ‘여가’는 삶의 질과 직결되는 부분이다. 따라서 향후 노인의 사회참여 및 여가 대책은 노인의 보편적 삶의 질 보장에 대한 요구가 커질 것에 대응하여 지금까지와 달리 정책적 중요성이 커질 것으로 예상된다.

이에 본 보고서에서는 현재의 노인 사회참여 및 여가 대책을 진단하고 미래 변화에 대비한 발전방향을 도출해 보고자 한다.

2. 분석 내용

노인의 사회참여 및 여가의 개념과 범위는 관련 법률이나 정책에서 명확하게 통일되어 있지 않다. 「노인복지법」에서는 ‘사회참여’라는 개념에 자원봉사와 일할 기회 제공이라는 경제활동을 포함하고 있고, ‘여가’에 관한 규정은 노인복지시설의 한 종류로 ‘노인여가복지시설’을 규정하고 있는 정도이다.¹⁾ 「저출산·고령사회기본법」에서는 노인의 경제활동을 사회활동과 분리시키고 있고, 경제활동을 제외한 활동으로서 여가문화활동, 자원봉사활동, 평생교육을 규정하고 있다.²⁾

경제활동은 노인에게 일자리와 소득이 제공되는 활동을 의미하며, 근로성이 있는 근로활동과 공익적 활동에 보상이 주어지는 시민활동으로 구분된다.

이상의 노인의 사회참여 활동의 범주를 구분하면 [표 1]과 같다.

본 보고서에서는 노인 사회참여 및 여가 대책의 범위를 경제활동을 제외한 노인의 여가문화활동, 자원봉사활동, 평생교육(학습활동)으로 한정하고 이를 분석대상으로 한다.

1) 「노인복지법」

제23조(노인사회참여 지원) ①국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.

제31조(노인복지시설의 종류) 노인복지시설의 종류는 다음 각호와 같다.

1. 노인주거복지시설
2. 노인의료복지시설
3. 노인여가복지시설
4. 재가노인복지시설
5. 노인보호전문기관
6. 제23조의2제1항제2호의 노인일자리지원기관

2) 「저출산·고령사회기본법」

제11조(고용과 소득보장) ①국가 및 지방자치단체는 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

제14조(여가·문화 및 사회활동의 장려) ①국가 및 지방자치단체는 노후의 여가와 문화활동을 장려하고 이를 위한 기반을 조성하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 자원봉사 등 노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반을 조성하여야 한다.

제15조(평생교육과 정보화) ①국가 및 지방자치단체는 모든 세대가 평생에 걸쳐 학습하고 능력과 적성에 따라 교육을 받을 수 있도록 교육의 기회를 제공하고, 이를 위한 교육시설의 설치·인력의 양성 및 프로그램의 개발 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

[표 1] 노인 사회참여·여가 활동 범주 및 분석 범위

	여가·문화활동	학습활동	자원봉사활동 (전통적인)	시민활동	근로활동
노인 사회참여 활동	일을 하고 남는 시간을 활용하여 하는 활동	새로운 지식, 기술을 배워서 익히는 활동	무급의 이타적 서비스	공식적인 보상 유급의 봉사자와 피봉사자에 이중 초점 (dual focus) 가짐	수입 창출을 위한 활동
	자아실현 욕구의 구현	인적자본 형성	박애정신에 입각한 개인적인 반응	공적이고 제도적인 속성 능 강제적 성격	고용자와의 개인관계
	공식·비공식, 단기·중장기적 활동 모두 포함		비공식, 임의적, 단기적 활동	비공식, 단기적 활동은 미포함	급여
비고	본 보고서 분석 범위				

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 「제3차 저출산·고령사회기본계획 모니터링 사업」, 2016. 인용

본 보고서에서 노인 사회참여 및 여가 대책에 관하여 분석하고자 하는 내용은 다음과 같다.

첫째, 통계청에서 제공하는 국민여가활동조사, 사회조사, 노인실태조사, 평생교육통계 등을 바탕으로 우리나라 노인들의 전반적인 여가 실태 및 자원봉사, 평생교육 참여 실태를 분석하였다. 이를 통하여 제1차부터 제3차 기본계획까지 10여 년간 이어온 노인 사회참여 및 여가 대책이 어떤 효과로 나타나고 있는지 살펴보고 향후 발전 전략을 모색하였다.

둘째, 미래 인구 변화, 미래 노인 특성 변화를 전망해 봄으로써 노인 사회참여 및 여가 대책의 미래 대응방안을 모색해 보았다. 미래 인구구조에서 노인인구의 비중이 어떻게 변화될 것이며, 베이비붐 세대³⁾의 노년기 진입으로 미래 노인세대는 어떤 특성을 가질 것인지에 대해 살펴봄으로써 향후 노인 사회참여 및 여가 대책의 의미와 방향성을 논의하였다.

3) 전쟁 후 또는 혹독한 불경기를 겪은 후 사회적·경제적 안정 속에서 태어난 세대를 지칭, 각 나라의 사정에 따라 그 연령대가 다른데 우리나라에서는 6.25전쟁 이후인 1955년부터 1963년 사이에 출생한 세대를 베이비붐 세대라 하며, 이들이 노인(65세 이상) 세대에 진입하는 2020년부터 노인 인구가 크게 증가하기 시작한다.

셋째, 노인 사회참여 및 여가 대책의 법적 기반 및 현 대책의 충분성에 대해 검토하였다. 앞서 살펴본 노인의 사회참여 및 여가 실태와 미래 정책적 환경 변화에 대한 전망을 토대로 관련 법 규정이 정책적 기반으로 충분히 규정되어 있는지 살펴보고, 현재 5개 부처에서 수행하고 있는 정책의 충분성을 진단해 보았다.

마지막으로, 노인 여가서비스의 전달기구로서 기능을 담당하고 있는 노인여가복지시설(경로당, 노인복지관, 노인교실)의 지역별 공급 수준을 분석하여 노인여가서비스 공급의 충분성과 효율성을 검토하였다.

3. 분석 방법

노인 사회참여 및 여가와 관련하여 정부에서 수립·추진한 각종 기본계획 및 시행계획을 비롯한 보고서, 정부의 사업 지침, 예산안 및 결산 자료, 정책연구용역 보고서 등을 활용하여 정부의 노인 사회참여 및 여가 대책의 내용과 추진 경과를 파악하였다.

한국보건사회연구원 등 정부 산하 정책 연구기관에서 발간한 연구자료와 학계의 학술논문 등을 활용하여 노인 사회참여 및 여가 대책과 관련한 쟁점을 파악하였다.

통계청 제공의 각종 조사(국민여가활동조사, 사회조사, 노인실태조사, 평생학습개인실태조사 등) 및 통계(장래인구추계, 교육통계 등) 자료를 활용하여 노인의 사회참여 및 여가 실태를 파악하고 미래 노인인구 특성 변화를 전망하였다.

행정안전부의 주민등록 인구통계와 보건복지부가 제출한 기초연금 수급 현황, 노인여가복지시설 현황, 노인여가복지시설 보조금 지원 현황 등의 자료를 활용하여 노인여가복지시설의 지역별 수요-공급 격차를 분석하였다.

Ⅱ. 노인 사회참여 및 여가 대책 추진 사업 개요 및 현황

1. 사업 개요

국가차원의 고령사회대책은 「저출산·고령사회기본법」에 따라 수립되는 저출산·고령사회기본계획에 담고 있다. 현재 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020)(이하 “제3차 기본계획”)이 시행 중이며 이에 포함된 고령사회대책은 총 78개 과제이다. 이 중 노인의 사회참여 및 여가 대책에 해당하는 과제는 7개 과제이다. 이들 과제의 수행을 위해 문화체육관광부, 보건복지부, 교육부, 과학기술정보통신부, 인사혁신처 등 5개 부처에서 노인의 여가문화활동, 자원봉사활동, 평생교육을 지원하는 12개 사업을 추진하고 있다.

[표 2]는 노인 사회참여 및 여가 대책에 해당하는 7개 과제와 12개 사업에 대한 내용을 노인의 활동 영역(여가·문화, 자원봉사, 평생교육)별로 구분하여 정리한 것이다.

노인의 여가·문화활동을 활성화하기 위한 사업으로 문화체육관광부는 저소득층 대상 문화누리카드 발급, 고령층 대상 문화예술 프로그램 지원, 노인복지관 예술강사 파견 등의 사업을 추진하고 있고, 여가정책 마련을 위하여 2년마다 국민여가활동조사를 실시하고 있다.

보건복지부는 「노인복지법」에 따른 노인여가복지시설인 노인복지관 및 경로당의 기능을 재정립하는 방안을 마련 중이다.

노인의 자원봉사활동을 활성화하기 위하여 보건복지부는 노인여가복지시설을 중심으로 활동하는 노인자원봉사클럽 및 전문노인자원봉사단의 봉사활동을 지원하고, 과학기술정보통신부와 인사혁신처는 각각 고경력 과학기술인과 퇴직 공무원의 자원봉사활동을 지원하고 있다.

노인의 평생학습과 관련하여 교육부는 지자체의 성인문해교육을 지원하고, 지역체계에 맞춘 평생교육체제 구축을 위하여 시·도 평생교육진흥원, 시·군·구 단위 평생학습도시 조성, 읍면동 단위의 행복학습센터 운영을 지원하여 평생교육 서비스 기반을 마련해 가고 있다.

[표 2] 제3차 저출산·고령사회기본계획에 따른 노인 사회참여·여가 대책 및 추진 사업 현황

활동 영역	과제명	추진 사업 (2016 - 2017)	사업 내용	소관부처 (재원)
여가·문화 활동	고령세대의 여가 기회 확대	통합문화이용권 사업	차상위계층 이하(6세 이상) 대상 문화예술, 여행, 체육 활동 지원을 위한 문화누리카드 발급	문화체육관광부 (문화예술진흥기금)
		어르신 문화프로그램 운영	다양한 고령층 맞춤형 문화예술프로그램 발굴·운영 지원	문화체육관광부 (일반회계)
		사회문화예술교육 지원	직장인 문화예술 동호회 지원, 노인복지관 예술강사 지원	문화체육관광부 (일반회계)
	고령친화형 콘텐츠 개발	정책기반 통계생산 및 관리	국민여가활동조사	문화체육관광부 (일반회계)
	고령자 문화·여가 인프라 개선	노인복지관 기능 재정립 및 맞춤 프로그램 제공	노인복지관 운영모델 개발 및 노인복지관 기능·역할 재정립	보건복지부 (비예산)
자원 봉사 활동	고령자 자원봉사 지원체계 강화	노인자원봉사 클럽(봉사단) 조직·운영	노인자원봉사클럽(봉사단) 지원, 자원봉사 프로그램 보급, 노인자원봉사 대축제 개최	보건복지부 (일반회계)
		퇴직공무원 사회참여활동 지원	퇴직공무원 지원 포털 및 지역별 퇴직지원센터 지원, 봉사단 지원, 연금 아카데미 지원	인사혁신처 (공무원연금기금)
		과학문화활동 지원	고경력 과학기술인 자원 봉사 지원	과학기술정보통신부 (과학기술진흥기금)
	고령자 교육 기반 확충	교육기부 활성화	개인교육기부자 모집, 선정, 교육, 활동	교육부 (일반회계)
평생 교육	계층별 맞춤형 평생교육 활성화	성인문해교육 프로그램 운영 지원	지자체 성인문해교육 지원, EBS 성인문해교육 방송 및 국민기초학습역량 통계조사 실시	교육부 (일반회계)
	시·도·시·군·구·읍면동까지 연계된	온라인 평생학습 지원체계 구축	국가평생학습포털 운영	교육부 (일반회계)
	국가 평생교육진흥 추진체제	지역평생교육 활성화 지원	시·도평생교육진흥원·평생학습도시·읍면동 행복학습센터 지원	교육부 (일반회계)

자료: 제3차 저출산·고령사회기본계획 및 2017년도 시행계획을 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. 재정 투입 현황

[표 3]은 제3차 기본계획에 따른 노인 사회참여 및 여가 대책 추진을 위한 2017년도 12개 사업에 대해 10년간의 연도별 재정 규모를 정리한 것이다. 통합문화이용권 사업 등 일부 사업은 지방비가 함께 투입된다.

노인 사회참여 및 여가 대책 추진 사업의 2017년도 재정 규모는 1,316억원이다. 이는 제3차 기본계획에 따른 2017년도 시행계획의 고령사회대책 총 재정투입 규모 14조 3,255억원의 0.9%를 차지하는 수준이다.

노인 사회참여 및 여가 대책을 활동유형별로 나누어 재정 투입 비중을 살펴보면, 2017년도 노인 사회참여 및 여가 대책 추진 예산액 1,316억원 중 노인의 여가 문화활동 지원 비중은 81.3%(1,070억원) 자원봉사활동 지원 비중은 8.5%(111억원), 평생교육 지원 비중은 10.2%(135억원)이다.

사업별로 보면 12개 사업 중 여가문화활동 지원 사업에 해당하는 통합문화이용권사업 예산액이 992.3억원(국비 698.8억원, 지방비 293.5억원)으로 12개 사업 총 예산액 1,316억원의 75.4%를 차지하여 사업 규모가 가장 크다.

노인 사회참여 및 여가 대책 추진 사업(12개 사업)의 2018년도 재정을 정부가 제출한 2018년도 예산안에 근거하여 산출해 보면, 2017년보다 168억원(12.7%) 증액된 1,484억원 수준이 될 것으로 예상된다.

[표 3] 노인 사회참여·여가 대책 추진 사업 재정투입 현황(2009~2018)

(단위: 백만원)

활동 영역	사업명	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
여가·문화 활동 지원	통합문화이용권 사업	4,000	5,000	24,500	34,070	34,852	51,734	67,983	55,337	69,875 (29,351)	82,103 (34,553)
	어르신 문화프로그램	1,900	2,300	2,485	3,453	4,053	4,053	3,850	4,677	4,209	3,788
	사회문화예술 교육 지원	451	872	1,029	1,595	2,450	3,290	3,430	3,582	3,543	3,543
	정책기반 통계 생산 및 관리	0	80	0	141	0	260	0	267	0	300
	소 계	6,351	8,252	28,014	39,259	41,355	59,337	75,263	63,863	106,978 81.3%	124,287
자원 봉사 활동 지원	노인자원봉사클럽 (봉사단) 조직운영	694	480	4,197	4,214	4,211	4,997	5,002	4,931	5,038	4,811
	퇴직 공무원 사회참여활동 지원	0	0	0	875	2,596	2,109	1,222	1,147	1,171	1,206
	과학문화활동 지원	100	200	200	200	295	300	300	330	330	330
	교육기부 활성화	0	0	3,000	3,700	4,900	4,414	4,064	5,614	4,603	4,603
	소 계	794	680	7,397	8,989	12,002	11,820	10,588	12,022	11,142 8.5%	10,950
평생 교육 지원	성인문해교육 프로그램 운영 지원	0	2,372	2,135	1,895	2,535	2,835	3,843	3,859	3,766 (4,978)	4,000 (4,978)
	온라인 평생학습 지원체계 구축	0	0	0	0	0	1,300	264	264	238	238
	지역평생교육 활성화 지원	0	0	1,350	2,720	13,775	5,001	5,831	5,539	4,479	3,898
	소 계	0	2,372	3,485	4,615	16,310	9,136	9,938	9,662	13,461 10.2%	13,114
합 계		7,145	11,304	38,896	52,863	69,667	80,293	95,789	85,547	131,581 100.0%	148,351

주: 1. 국비 기준 작성. 단, 2017년과 2018년 ()안 숫자는 지방비임

2. 2008~2016년은 결산액 기준, 2017년은 예산액, 2018년은 정부제출 예산안(지방비 추산액 반영) 기준임

3. 2017년과 2018년의 소계 및 합계 금액은 지방비를 포함한 수치임

자료: 보건복지부 및 소관 부처 제출 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

3. 사업 추진 현황 및 추진체계

가. 사업 추진 현황

(1) 노인여가복지시설 기능 조정

「노인복지법」에서는 노인복지시설 중 노인복지관, 경로당, 노인교실을 노인여가복지시설로 규정하고 있다.⁴⁾ 노인여가복지시설은 노인을 이용 대상으로 취미활동, 자원봉사활동, 학습활동, 친목도모, 정보 교환 등 노인에게 다양한 여가서비스를 제공하는 전달 기구의 기능을 담당하는 시설이다.

노인여가복지시설 지원 사업이 2005년 지방이양 사업으로 분류되면서 「노인복지법」에 규정된 경로당에 대한 재정 지원(양곡구입비·냉난방비 보조와 공과금 감면)⁵⁾ 외에는 노인여가복지시설에 대한 국가의 재정 지원은 없다.

다만, 노인복지정책을 담당하고 있는 보건복지부는 현재 노인여가복지시설 중 경로당, 노인복지관의 기능을 재정립하고 맞춤형 프로그램을 제공하는 사업을 비예산 사업으로 추진하고 있다. 2016년에 노인복지관 성과관리 모형을 개발하여 2017년 현재 6개소에 시범운영 중이다.

4) 「노인복지법」

제31조(노인복지시설의 종류) 노인복지시설의 종류는 다음 각호와 같다.

1. 노인주거복지시설
2. 노인의료복지시설
3. 노인여가복지시설
4. 재가노인복지시설
5. 노인보호전문기관
6. 제23조의2제1항제2호의 노인일자리지원기관
7. 제39조의19에 따른 학대피해노인 전용쉼터

제36조(노인여가복지시설) ① 노인여가복지시설은 다음 각 호의 시설로 한다.

1. 노인복지관 : 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설
 2. 경로당 : 지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공함을 목적으로 하는 시설
 3. 노인교실 : 노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인 건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설
- ② 노인여가복지시설의 이용대상 및 이용절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

- 5) 「노인복지법」 제37조의2(경로당에 대한 양곡구입비 등의 보조), 제37조의3(경로당에 대한 공과금 감면)

2016년말 기준 노인여가복지시설은 노인복지관 350개소, 경로당 65,044개소, 노인교실 1,393개소로⁶⁾ 전국에 총 66,787개소가 있다.

[표 4] 노인여가복지시설 현황

(단위: 개소)

구 분	설 치 목 적	이용대상자	설치 현황 (2016)
노인복지관	노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스 제공	60세 이상	350
경로당	지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공	65세 이상	65,044
노인교실	노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공	60세 이상	1,393

자료: 「노인복지시설 현황」(보건복지부, 2017)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(2) 여가·문화활동 지원

국민의 여가정책을 담당하는 문화체육관광부는 지역의 문화시설(지방문화원 등) 및 노인복지관과 연계하여 노인에 특화된 문화서비스를 제공하는 사업을 추진하고 있다. 지방문화원을 비롯한 문화시설·단체의 고령자 대상 문화프로그램을 지원하는 ‘어르신 문화프로그램 운영 사업’이나 예술강사를 파견하여 노인복지관의 문화프로그램을 지원하는 ‘사회문화예술교육 지원 사업’이 이에 해당한다.

또한, 문화체육관광부는 저소득층(고령자 포함)의 문화 향유 기회 확대를 위해 기초생활수급자 및 법정 차상위계층을 대상으로 문화예술, 여행, 체육활동에 사용할 수 있는 문화누리카드를 발급하여 지원하고 있다. 지원액은 1인 기준 연간 5만원에서 2017년에 6만원으로 인상되었다. 2018년도 정부제출 예산안에서는 1인 기준 단가를 7만원으로 인상하고 있다.

6) 노인교실 수는 지자체에 등록된 시설 수이며, 전수가 등록된 것은 아니다.

[표 5] 노인 여가·문화활동 지원사업 추진 현황

부 처	사업명	2016 추진실적	2017 추진중
문화체육 관광부	어르신 문화프로그램 운영	전국 268개 문화시설·단체의 고령 세대 맞춤형 문화프로그램 391개 운영, 어르신 12,111명 직접참여	전국 307개 문화시설·단체 333개 프로그램 운영
	사회문화 예술교육 지원	213개 노인복지관에 5개분야 예 술강사 지원으로 327개 프로그램 운영, 수혜인원 5,708명	227개 노인복지관에 315개 프 로그램 운영
	통합문화이용권 사업	고령자 대상 문화누리카드 415,277매 발급(전체 1,450,801매 발급 대비 28.6%)	고령자 대상 문화누리카드 415,032 매 발급(전체 1,347,172매 발급 대비 30.8%)(7.20 기준)

자료: 문화체육관광부

(3) 자원봉사활동 지원

「노인복지법」에서는 노인의 사회참여 확대와 자원봉사 활동기회 제공을 위해 국가 또는 지방자치단체가 지원하도록 규정하고 있다.⁷⁾ 이에 따라 보건복지부는 대한노인회와 한국노인종합복지관협회의 각 지역 조직체계를 통해 관리되고 있는 노인자원봉사클럽(대한노인회) 및 전문노인자원봉사단(한국노인종합복지관협회)에 보조금을 지원하고, 매년 노인자원봉사대축제 개최 등의 사업을 추진하고 있다.

노인자원봉사클럽은 경로당 중심으로 구성·활동하며, 전문노인자원봉사단은 노인복지관에서 운영되는 자원봉사활동이다. 현재 전국에 노인봉사클럽은 1,700여 개(약 30,000명 참여), 전문노인자원봉사단은 100여 개(약 3,500명 참여)가 활동 중이다. 1개 클럽(또는 봉사단) 기준 월 20만원이 지원되고 있다.

보건복지부 외에 교육부, 과학기술정보통신부, 인사혁신처에서도 소관 분야와 관련되는 퇴직자의 자원봉사활동을 지원하고 있다.

7) 「노인복지법」

제23조(노인사회참여 지원) ①국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.

②국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

교육부에서는 개인교육기부단을 모집하여 각급 학교의 방과후학교 등에 교육 기부활동을 할 수 있도록 연계하는 사업인 ‘교육기부 활성화 사업’을 추진하면서 은퇴인력의 참여를 확대하고 있다. 2016년에 개인교육기부단(총 555명)에 은퇴인력 87명이 참여하였다.

과학기술정보통신부와 인사혁신처에서는 고경력 과학기술인과 퇴직공무원의 자원봉사활동을 장려·지원하는 사업을 추진하고 있다. 2016년에 과학기술인 6,321명 및 퇴직공무원 309,005명이 자원봉사활동에 참여하였다.

[표 6] 노인 자원봉사활동 지원사업 추진 현황

부 처	사업명	2016 추진실적	2017 추진중
보건 복지부	노인자원봉사 클럽(봉사단) 조직·운영	· 노인자원봉사클럽 1,728개 지원(29,981명 활동) · 노인자원봉사단 109 프로 그램 지원(3,559명 활동) · 전국노인자원봉사대축제 개최	· 노인자원봉사클럽 1,724개 지원 · 노인자원봉사단 100개 프 로그램 지원 · 전국노인자원봉사대축제 개최 예정
교육부	교육기부 활성화	개인교육기부단 위촉 인원 555명 중 은퇴인력자 87명 교육기부활동 참여	개인교육기부단 내 은퇴인력 40명 이상 지속 활동 참여 계획
과학기술 정보통신부	과학 문화활동 지원	고경력 과학기술인 활용 과 학특강, 과학관 봉사, 과학학 습지도 등 봉사활동에 6,321 명 참가	고경력 과학기술인 활용 과 학특강, 과학관 봉사, 과학학 습지도 등 봉사활동에 7,300 명 참가 목표
인사 혁신처	퇴직공무원 자원봉사활동 활성화	· 퇴직공무원 종합포털(G-시 니어) 운영 지원 · 퇴직공무원 대상 연금아카데 미를 통한 봉사참여자 양성 (연인원 23,424명 참여) · 상록자원봉사단 중심 봉사 활동 장려·지원(연인원 309,005명 활동)	· G-시니어를 통한 관리시스 템 개선 · 퇴직공무원 대상 연금아카 데미 활성화를 통한 봉사 참여자 양성 · 상록자원봉사단 중심 봉사 활동 장려·지원(포상, 홍보, 사회참여 활성화 등)

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(4) 평생교육 지원

교육부는 고령자가 주요 대상인 성인문해교육프로그램 운영을 지원하고 있다. 2016년에 162개 지자체에 대한 국고 지원을 통해 384개 문해교육기관을 지원하였고 36만 명이 혜택을 받았다.

또한 온라인 평생학습 지원을 위하여 2014년 개통된 국가평생학습포털(‘늘배움’, www.lifelongedu.go.kr)을 운영하고, 지역 중심의 평생교육체제를 구축하기 위해 2011년부터 시·도의 평생학습진흥원 지원을 시작으로 시·군·구 단위의 평생학습도시 조성 및 읍·면·동 단위의 행복학습센터 운영을 지원해 왔다. 2016년까지 총 17개 시도, 143개 시·군·구, 670개 읍·면·동의 평생교육사업을 지원하였다.

2018년도 정부제출 예산안에 따르면, 교육부는 그동안의 시도 평생학습진흥원 및 읍·면·동 단위의 행복학습센터 운영 지원을 종료하고 2018년부터 사회적경제 학습모임을 육성·지원하는 형태로 사업내용을 변경할 계획이다.

[표 7] 노인 평생교육 지원사업 추진 현황

부 처	사업명	2016 추진실적	2017 추진중
교육부	성인문해교육 프로그램 운영 지원	· 문해교육프로그램 운영 기관 지원(162개 지자체, 384개 기관, 수혜인원 36만명) · 문해교과서 무상 지원 (49,000명, 247천여부) · EBS 문해교육방송 방영 · 대한민국 문해의 달 선포식 및 전국 성인문해교육시화전 개최	· 문해교육프로그램 운영 기관 지원 · 문해교과서 무상 지원 · 국민 기초학습역량(문해력) 통계조사 · EBS 문해교육방송 방영 · 대한민국 문해의 달 선포식 및 전국 성인문해교육시화전 개최
	온라인 평생학습 지원체계 구축	국가평생학습포털(‘늘배움’) 콘텐츠 확보(국내외 44개 기관의 58만개 콘텐츠 제공)	국가평생학습포털(‘늘배움’) 콘텐츠 확보(국내외 52개 기관의 62만개 콘텐츠 제공, 8월 기준)
	지역평생교육 활성화 지원	· 시·도 평생교육진흥원(7개) 및 시·군·구 평생학습도시(29개) 지원 · 행복학습센터(670개) 운영 92개 시군구 지원	· 시·도 평생교육진흥원(3개) 및 시·군·구 평생학습도시(32개) 지원 · 행복학습센터 운영 68개 시·군·구 지원

자료: 교육부

나. 노인 사회참여 및 여가 서비스 전달체계

노인 사회참여 및 여가 대책은 세부적으로 활동 영역에 따라 정책과 담당 부처가 구분된다. 여가문화활동 지원은 문화체육관광부, 평생교육 지원은 교육부, 자원봉사 활동 지원과 노인여가복지시설은 보건복지부가 담당한다.

[그림 1]은 노인 사회참여 및 여가 서비스의 전달체계를 도식화한 것이다. 그림에서 보듯이 담당 부처 이하 각기 독립적인 전달체계를 통해 정책이 전달되고 있다.

자원봉사활동의 경우 일반적 자원봉사제도는 행정안전부 소관이나 노인의 자원봉사활동은 보건복지부에서 별도의 체계로 추진되고 있다. 이는 노인의 여가문화활동 지원을 문화체육관광부가, 노인의 평생교육을 교육부에서 담당하고 있는 것과 다르다.

[그림 1] 노인 사회참여 및 여가 서비스 전달체계



자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

III. 주요국 사례

1. 미국

미국의 경우 2001년에 ‘국립 창의적 노화센터(NCCA: The National Center for Creative Aging)’를 설립하였다. NCCA는 예술을 통한 창의적 노화 프로그램의 연구, 보급, 정보교환 등의 중심센터 기능을 수행한다. 2009년 기준 미국 전역에서 163개의 문화프로그램이 운영 중이며, NCCA 홈페이지에서는 프로그램 명, 주(洲)별 운영 지역, 운영 장소, 프로그램에서 제공하는 서비스 내용 등을 검색할 수 있다.⁸⁾

미국은 국가차원에서 자원봉사활성화를 위한 관리체계를 구축하고 있다. 국가 및 지역사회서비스법인(CNCS: Corporation for National & Community Service)이 AmeriCorps(청년봉사단), Senior Corps(노인봉사단), Learn and Serve America(초·중·고 봉사단) 등의 봉사단을 관리 및 운영하고 있다. CNCS는 모금액으로 운영되기보다 많은 부분 연방정부의 지원예산으로 운영되는 국가기관적 성격을 띠고 있다. Senior Corps 프로그램의 경우 55세 이상의 노인층을 대상으로 연간 50만명 이상의 참여자들에게 자원봉사 활동 기회를 제공하고 있다.⁹⁾

미국에서는 오래 전부터 대학들이 노인들의 교육에 참여해 오고 있다. 대표적으로 방학동안 대학교 기숙사를 활용하여 노인에게 교육을 제공하는 엘더호스텔이 있고, 지역 내의 대학이 중심이 되어 은퇴자에게 교육을 제공하는 ‘은퇴 후 교육’(Learning in Retirement)이 있다. 또한 대학의 ‘은퇴 후 교육(Learning in Retirement)’의 약 30%는 지역공동체에 토대한 자원봉사활동에 참여하고 있다. 메릴랜드 대학의 자원봉사연구소(Learning in Retirement)는 대학이 평생학습과 자원봉사를 결합한 서비스를 제공하는 대표적인 사례로 꼽힌다. 예를 들어 환경문제와 같은 특정 주제의 수업에 일정시간 참여 후 주제와 연계된 자원봉사활동에 일정시간 참여하는 방식이다.¹⁰⁾

8) 정경희외, 「베이비 붐 세대 은퇴 및 고령화에 따른 정책수립 방향 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2011, p221 요약

9) 정경희외, 앞의 보고서, 2011, pp217-218 요약

한편, 미국은 「성인기초교육법」, 「국가문해법」 등을 제정하여 국가 차원에서 문해교육에 관한 법적 지원체계를 마련하고 있다. 문해교육정책을 수립하는 기구로 연방교육부와 국가문해연구소가 있으며 국가적 차원의 문해교육 프로그램을 개발하는 기관으로서 국가성인학습 문해연구센터(National Center for the Study of Adult Learning and Literacy)가 있고, 문해교육 정책 담당자들을 위한 연수기관으로 국가 성인교육 전문성개발 컨소시엄(National Adult Education Professional Development Consortium)이 있으며, 이들 간에 수직적·수평적 연계체제가 잘 구축되어 있다. 미국의 주정부와 지역정부에서 성인교육과 문해교육을 위해 지출한 예산 중 약 26%가 연방정부의 보조금이다.¹¹⁾

2. 프랑스¹²⁾

프랑스는 유럽연합에서 가장 빠른 나이에 자발적 은퇴를 함으로써, 긴 노후를 보내는 연금생활자로 인한 부담이 오래전부터 논란이 되고 있다. 이런 가운데 프랑스는 고령자의 사회참여를 활성화시키고자 하지만, 법률을 제정하거나 국가전략을 세우기보다 민간단체의 자원봉사활동을 지원하고 자원봉사활동이 사회적으로 가치 평가를 받을 수 있는 환경을 조성하는데 많은 노력을 기울이고 있다.

프랑스의 자원봉사활동 민간단체 수는 약 110만개에 이른다. 고령자들은 주로 민간단체 프로그램에 참여하여 활동한다. 이들 단체에 대한 정부지원 규모는 GNP의 3.2%(단체당 약 144만원~3억원)에 달하고 있다.¹³⁾

프랑스의 대표적인 민간 노인(은퇴자) 자원봉사 단체들을 살펴보면, 1985년에 설립된 ‘읽기와 읽게하기(Lire et faire lire)’가 있다. 어린 아이들에게 독서의 즐거움을 가르쳐주기 위해 설립된 단체로 은퇴자들의 여가활동과 교육활동 프로그램을 체계적으로 활용하는 대표적인 사례로 꼽힌다. 50세 이상의 자원봉사자들이 유치원이나 학교에 가서 소그룹의 어린이들에게 이야기를 읽어주고 읽게 한다. 13,000명 이

10) 신미식, 「미국의 노인자원봉사 프로그램과 한국에의 함의」, 한국동북아논총 66, 2013, p.341.

11) 평생교육진흥원, 「해외 성인문해교육 정책 사례집」, 2011, pp30-31 요약

12) 프랑스의 노인 자원봉사활동에 관한 정책 사례에 관해서는 손동기, 「프랑스 정부의 노인 사회 참여 증진을 위한 정책적 노력에 관한 연구: 자원봉사활동을 중심으로」, 유럽연구 32(1), pp373-409를 요약

13) 지은정, 「활동적 노화의 관점에서 본 고령자 자원봉사지원 유형-독일, 프랑스, 미국, 일본을 중심으로」, 사회복지정책 41(2), 2014, p279. 재인용

상의 은퇴자들이 자원봉사를 하고 있으며 2,000개 이상의 초등학교에서 이곳의 자원봉사자들을 적극적으로 활용하고 있다.

고학력 고위직 인사 출신 및 전문 엔지니어들로 구성된 ‘국제교류와 기술자문(ECTI: Échanges et Consultations Techniques Internationaux)’은 빈곤 국가에서 활동하는 기업의 프로젝트에 참여하거나 민간이나 공공기관, 국제기구 등과 연계한 활동을 많이 하며 저개발국가에 대한 산업 컨설팅을 지원한다. 약 3,000명의 전문자원봉사자들이 참여하고 2,000개 이상의 컨설팅 관련 프로젝트에 관여하고 있다.

기업대표 출신의 은퇴자들 중심으로 구성된 ‘고용과 기업을 위한 세대 간 화목(EGEE, Entente des Générations pour l’Emploi et l’Entreprise)’은 중소기업 대상으로 컨설팅을 지원한다. 2012년 기준 2,000명의 자원봉사자가 등록되어 있고 참여 자원봉사자의 평균 나이는 66.5세이다.

프랑스 정부는 프랑스 자원봉사 협회의 자원봉사여권(Passeport Bénévole)이라는 자원봉사 이력 관리 시스템 운영에 대한 지원을 하고 있다. 자원봉사여권으로 개인의 자원봉사 활동 추적, 수행한 자원봉사 활동 보증, 자원봉사 관련 교육과정 이수 정보 제공 등이 가능하며 공식적 경력 검증자료로 인정된다.

프랑스는 1998년에 비문해퇴치사업을 국가적 우선사업으로 선정하고 문해교육 추진 전담기구인 국립비문해퇴치원(ANLCI) 설립(2000년), 국립비문해퇴치원과 이의 지역센터를 거점으로 지역사회와의 네트워크 구축, 이 기구들을 정보적·공학적 측면에서 지원하기 위한 문해교육정보원(CRI) 설치 등의 제도를 도입하였다. 또한 프랑스는 대학의 학부와 석사과정, 평생교육 틀 내에서 행해지는 대학의 문해교육 양성 프로그램을 통해 보다 전문적인 능력을 갖춘 전문인력에 의해 문해교육을 실시하고 있다.¹⁴⁾

3. 일본¹⁵⁾

일본의 경우 지역을 기반으로 조성되는 노인클럽을 중심으로 자원봉사활동을 비롯하여 시니어 스포츠와 건강증진 프로그램, 우정활동, 학습활동, 취미활동 등 다

14) 평생교육진흥원, 앞의 책, 2011, pp100-102 요약

15) 일본의 노인 평생교육 정책 사례에 관해서는 정기룡, 「여가활동으로서의 일본 고령자학습에 관한 고찰」, 일어일문학 69, 2016을 요약

양한 활동들이 이루어진다. 노인클럽은 일본 후생성 담당으로 중앙정부, 지방정부, 지자체 매칭으로 보조금 지원을 받는다. 노인클럽은 지자체-현-전국 단위의 조직체계를 갖추고 있다. 2011년 기준 전국 노인클럽 수는 약 12만여 개이고 회원 수는 약 720만 명에 이른다. 노인클럽 지원을 위한 공공보조금(중앙, 지방, 지자체) 규모는 2010년 예산 기준 약 1,117억원이다.¹⁶⁾

한편, 일본의 대표적인 자원봉사활동 민간단체로 NALC(Nippon Active Life Club)가 있다. 50세 이상의 26,500명의 회원이 참여하고 있다. 퇴직 고령자가 다수 참여하고 있는 것이 특징으로 고령자의 경험, 특기, 능력을 활용한 사회공헌활동에 초점을 두고 있다.¹⁷⁾

일본의 지역사회에서 고령자의 여가활용을 위한 학습지원프로그램은 정규대학에서 실시하는 문화강좌를 비롯해 문화센터, 공민관, 사설학원 나아가 지자체가 실시하는 고령자대학 등에서 펼쳐지고 있다. 특히 지자체가 실시하는 고령자대학에서는 지역 고령자만으로 구성된 수강자 네트워크 형성이 용이한 점뿐만 아니라 지역사회와 밀접한 강좌개설과 고령자에게 적합한 학과목이 개설되어 고령자의 학습동기를 촉진시키고 있다.

일본의 고령자대학은 시(市)·정(町)·촌(村)이 실시하는 고령자의 평생학습사업의 형태로 고령자대학에 관한 특별한 법률은 없으며 고령자대학을 관장하는 정부기관도 따로 없다. 지자체의 노인복지 관련 부서가 고령자대학을 지원하고 있는 경우가 대부분이다. 지자체가 중심이 되어 운영하는 고령자 대상 고령자대학은 형편에 따라 직영 또는 위탁의 형태로 운영된다. 수도권에 위치한 아지사이대학은 지자체가 운영하는 대표적인 고령자대학으로 1981년에 설립되어 연인원 25,000명 이상이 이용하고 있다.

또한 일본에서는 고령자의 평생학습의 욕구가 높아짐에 따라 대학에서 사회인 특별선발 실시, 야간대학원 설치, 주야 통용강좌 개설, 과목이수제도 실시, 이수형태 유연화 등이 이루어지는 등 정규학생 이외의 사회인 교육생을 수용하고 있다.

16) 변루나외, 「베이비붐 세대 은퇴 후 사회참여 지원정책에 관한 한·일 비교연구」, 보건사회연구 31(4), 2011, pp327-329 요약

17) 정경희외, 앞의 보고서, 2011, p.219.

4. 영국

영국은 민간단체를 중심으로 노인 자원봉사활동이 이루어진다. 영국의 대표적인 민간 자원봉사활동 단체로 WRVS(Women's Royal Voluntary Service)와 CSV(Community Service Volunteers)가 있다. WRVS는 노인들이 가정과 지역사회에서 독립성 및 존엄성을 획득할 수 있도록 돕고 있다. 2008년 현재 78,000여 명의 노인에게 약 56,000명의 노인 자원봉사자와 2,500명의 직원이 자원봉사활동을 하고 있다. 자원봉사의 주요 내용은 좋은 이웃 서비스, 식사배달 서비스, 교통도우미 서비스, 도서서비스 등의 재가서비스와 사회센터, 런치클럽 등의 운영과 같은 지역사회서비스이다. CSV의 하위 조직인 RSVP(Retired and Senior Volunteer Programme)에서는 고령자의 자원봉사 활성화를 목표로 50세 이상 12,000여 명이 활동하고 있다. 봉사활동의 주요 내용은 초등학교 방과후 활동 지도, 장애인을 포함한 소외계층 대상 말벗서비스, 거동불편 노인대상 차량지원서비스, 환경개선사업 등이다.¹⁸⁾

영국의 문해교육정책은 2001년 생활을 위한 기술(Skill for Life) 정책을 통해 본격적으로 시작되었다. 문해력, 수리력, ESOL(English for Speakers of Other Languages) 코스를 개발해 비문해 성인을 등록하도록 하고, 문해교육 참여자가 표준화된 시험을 통과하면 국가 공인자격을 성취하도록 지원하였다. 영국 정부는 정책 실행에 대한 지속적인 모니터링과 평가, 연구 체제를 마련하고, 문해교육 교사를 위한 새로운 자격체제와 훈련시스템을 마련하였다.¹⁹⁾

5. 독일²⁰⁾

독일은 「연방자원봉사법」, 「명예직강화법」 등을 기반으로 연방정부 차원에서 연방 자원봉사제도, 명예직활동 등의 봉사프로그램을 운영한다. 프로그램은 모든 연령을 대상으로 하지만 참여자 중 60세 이상이 88%로 고령자의 참여가 많다.

연방자원봉사제도는 2011년에 폐지된 공익근무활동을 대체하고 있다. 참여자는 다른 소득활동 없이 풀타임으로 봉사활동을 한다. 이러한 이유로 참여자는 다양한 금전적 혜택(용돈, 주거수당, 세제혜택, 할인혜택, 교육비 등)과 사회보장혜택 및 노

18) 정경희외, 앞의 보고서, 2011, p.219.

19) 평생교육진흥원, 앞의 책, pp58-59 요약

20) 독일의 노인 자원봉사활동 관련 정책 사례에 관해서는 지은정, 앞의 논문, 독일 부분을 요약

동법적 보호를 받는다. 다른 국가에 비해 자원봉사에 대한 법적 보장과 지원이 강하다고 할 수 있다.

독일은 학력과 무관하게 중등교육 수준 이상의 다양한 교육을 제공하는 교육 시설로서 1,000여 개의 시민대학을 운영하고 있으며 성인문해교육 프로그램의 87%(2008)가 시민대학에서 이루어지고 있다.²¹⁾

6. 우리나라에 대한 시사점

우리나라 노인(65세 이상)의 자원봉사 참여율은 6.6%로 미국(24.4%, 2012), 영국(53%, 2006/2007), 프랑스(37%, 2010), 독일(37%, 2010), 일본(26%, 2006) 등의 국가와 비교하여 상당히 낮다. 이들 국가들은 국가차원에서 자원봉사 체계를 운영하거나, 민간의 자원봉사활동에 대한 지원 등을 통하여 고령자의 자원봉사를 활성화하고 있는 것을 앞서 살펴보았다. 특히, 민간단체를 중심으로 자원봉사활동이 활발히 이루어지고 있고 고령자의 참여율이 높다. 또한 경력 상의 전문성을 활용한 자원봉사가 이루어지고 있다. 이러한 점에서 참여자의 만족도가 높고 사회적 파급효과가 크게 나타나는 토대가 형성되어 있다고 하겠다.

이에 비해 우리나라는 아직 고령자의 자원봉사활동을 위한 민간단체의 조직이나 참여가 활성화되어 있지 않다. 우리나라도 베이비붐 세대를 중심으로 고학력 고경력의 은퇴자들이 많아질 것으로 예상된다. 따라서 이들 중심의 민간 자원봉사활동이 활성화되고 이를 통해 사회적 효과가 실질적으로 창출될 수 있도록 정책적 기반을 조성할 필요가 있다.

평생교육과 관련하여 일본이나 미국은 대학의 참여가 활발하다. 우리나라도 대학부설 평생교육기관이 400여개 있지만 대학부설 평생교육기관의 노인대상 프로그램은 0.34%(29,532개 중 노인대상 프로그램은 101개), 노인 학습자는 0.98%(902,600명 중 노인학습자는 8,926명)에 불과하다.²²⁾ 학령인구 감소에 따른 대학의 교육 소비자 확충과 베이비부머의 학습욕구 증가 예상에 따라 우리나라도 대학 인프라를 이용하여 고령자에 대한 교육서비스를 활성화하는 방안에 대한 검토가 필요해 보인다.

21) 이지혜·허준, 「평생학습정책 기반 조성을 위한 성인 문해력 조사 비교 연구-영국, 프랑스, 독일 사례를 중심으로」, 비교교육연구 24(3), 2014, p113.

22) 교육부-한국교육개발원, 2016년 교육통계 분석자료집

미국, 프랑스, 영국 등은 국가적 차원에서 문해교육을 제도적으로 체계화하여 추진하고 있다. 급속한 사회 발전 속에서 문해교육은 일상생활을 영위할 수 있는 능력을 배양하는 교육으로 의미가 확대되고 있다. 우리나라의 경우 정부가 지자체에 문해교육 프로그램 운영비를 지원하고 있지만 지자체가 더 많은 비용을 부담하고 있다.²³⁾ 우리나라도 고령사회 및 초고령사회로 나아가고 있는 상황에서 국가 차원에서 문해교육을 확대하고 체계적으로 지원할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

23) 2016년 성인문해교육 지원사업의 국고 지원액은 24억 3,600만원, 지자체 대응투자액은 49억 7,800만원이다.

IV. 주요 쟁점 분석

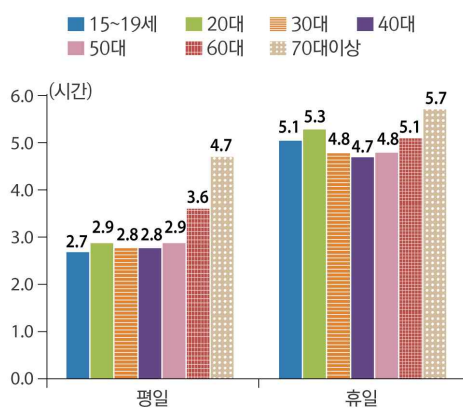
1. 노인 사회참여·여가 실태 분석 및 노인인구 특성 변화 전망

가. 노인 사회참여·여가 실태 분석

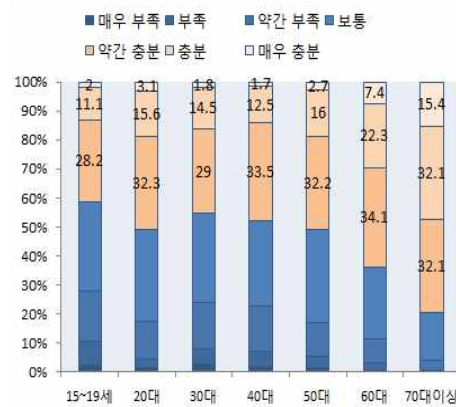
(1) 노인의 전반적 여가 실태

문화체육관광부의 2016국민여가활동조사에 따르면, 노인의 평일 여가시간은 50대 이하의 여가시간이 약 2.9시간인데 비해 60대는 3.6시간, 70대 이상은 4.7시간으로, 70대 이상은 평일에 50대 이하보다 약 2시간이 많은 여가시간을 보낸다. 여가시간에 대해 30대는 45.3%가 여가시간이 충분하다고 평가하고 있는 데 비해 60대는 68.7%, 70대 이상은 85%가 여가시간이 충분하다고 평가하고 있다.

[그림 2] 연령별 하루평균 여가시간



[그림 3] 평일여가시간에 대한 평가



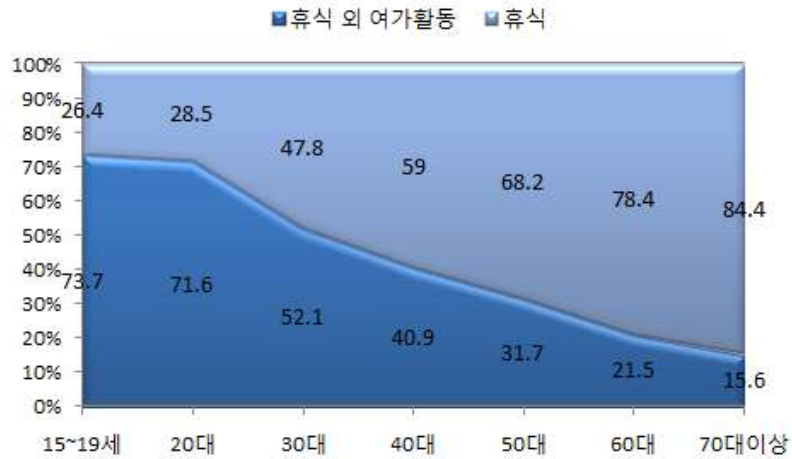
자료: 2016국민여가활동조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

노인의 여가 활용방법을 살펴보면, 대부분의 여가를 TV나 DVD시청, 산책, 목욕 등 소극적인 휴식활동으로 보내고, 휴식활동 외에 취미, 문화, 체육, 사회활동 등 적극적 활동에 참여하는 비율은 15.6%(70대 이상)에 불과하다. 지속적이고 반복적인 여가활동 참여율도 50대 이하 성인 연령층은 약 50%인데 비해 60대는 41.3%,

70대 이상은 31.9%로 낮다. 이는 다른 연령층이 스포츠, 문화예술, 취미, 관광 등 적극적인 여가 활동에 지속적·반복적 태도로 참여하고 있는 것과 대조된다.

즉 우리나라 노년층은 다른 연령층에 비해 충분한 여가시간이 주어지지만 다양한 여가활동이나 사회 참여는 이루어지지 못하고 있다.

[그림 4] 지난 1년간 여가활동 참여율



주: 1. 휴식: 산책 및 걷기, 목욕, 낮잠, TV시청, DVD시청, 라디오청취, 음악감상, 신문·잡지보기, 아무것도 안하기

2. 휴식 외 여가활동: 취미오락활동, 스포츠참여활동, 스포츠관람활동, 문화예술관람활동, 문화예술참여활동, 관광활동

자료: 2016국민여가활동조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

[그림 5] 지난 1년간 지속적·반복적 참여 여부

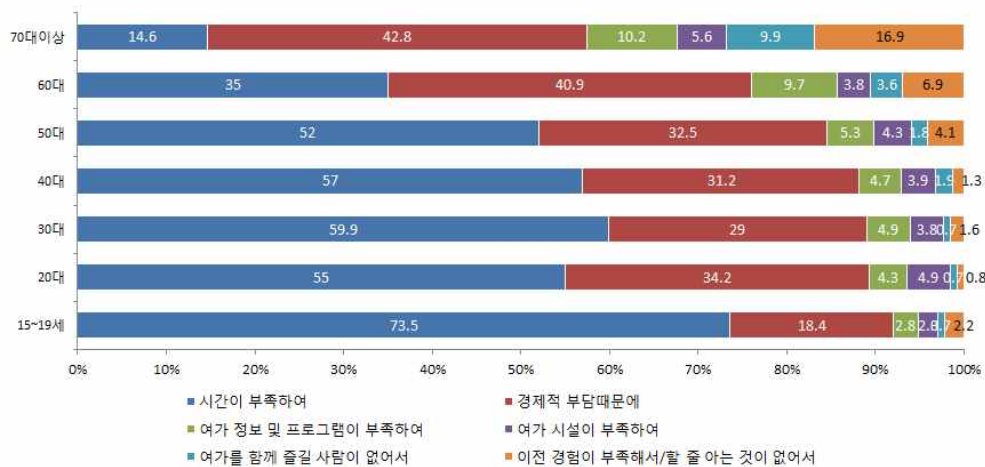
(단위: %)



자료: 2016국민여가활동조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

여가생활에 만족하지 못한 이유에 대해 청장년층은 ‘시간 부족’과 ‘경제적 부담’이 대부분인 반면, 60대 이상의 경우 ‘경제적 부담’ 이유가 가장 높고 ‘이전 경험 부족/할 줄 아는 것이 없어서’, ‘시간 부족’, ‘여가 정보 및 프로그램 부족’, ‘여가를 함께 즐길 사람이 없어서’ 등으로 다양한 이유를 제시하고 있다. 따라서 정부의 여가 정책은 50대 이하에게는 시간적 충분성을 보장해 주는 전략이 필요하지만, 고령층의 적극적인 여가활동을 이끌어 내기 위해서는 소득보장, 관계성 증진, 프로그램 확충 등 다양한 전략이 요구된다.

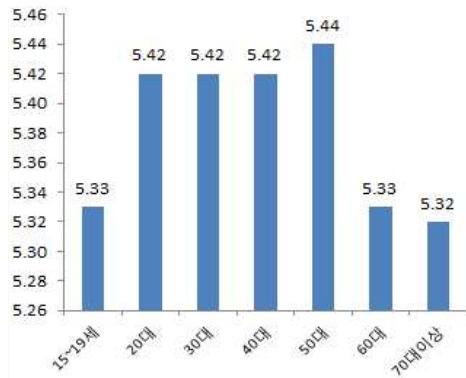
[그림 6] 여가생활에 만족하지 못하는 이유-만족하지 못하는 자



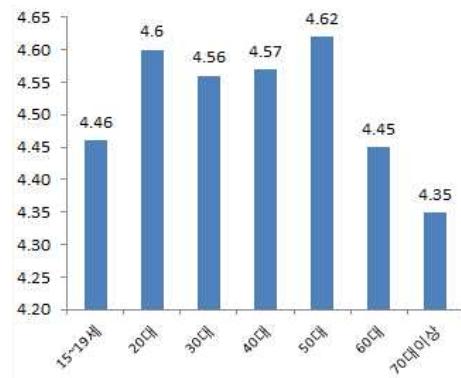
자료: 2016국민여가활동조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

공공문화여가시설 서비스의 만족도 및 프로그램 충분성에 대한 평가에서는 고령층의 평가가 가장 낮게 나타나 고령층 대상의 공공 여가서비스가 부족함을 말해 주고 있다.

[그림 7] 공공문화여가시설 서비스 만족도



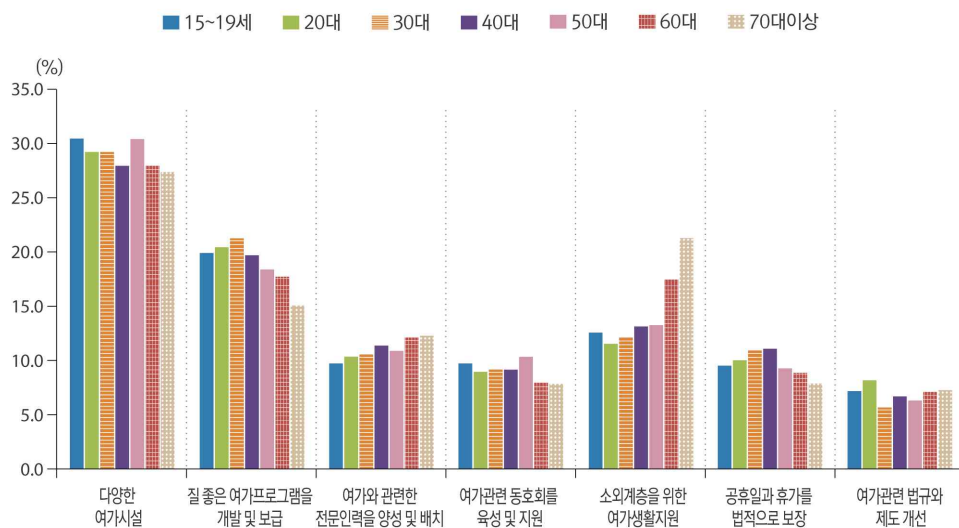
[그림 8] 공공문화여가시설 프로그램 충분성



자료: 2016국민여가활동조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

여가 정책의 세부 정책별 중요성에 대해서는 전 연령층에서 ‘다양한 여가시설’, ‘소외계층을 위한 여가생활 지원’, ‘질 좋은 여가프로그램 개발·보급’이 중요하다는 의견이었으나, 고령층은 특히 다른 연령층에 비해 ‘소외계층을 위한 여가생활 지원’의 중요성을 높게 인식하고 있어 공공영역의 수요가 큰 것을 알 수 있다.

[그림 9] 가장 중요한 정책 1순위



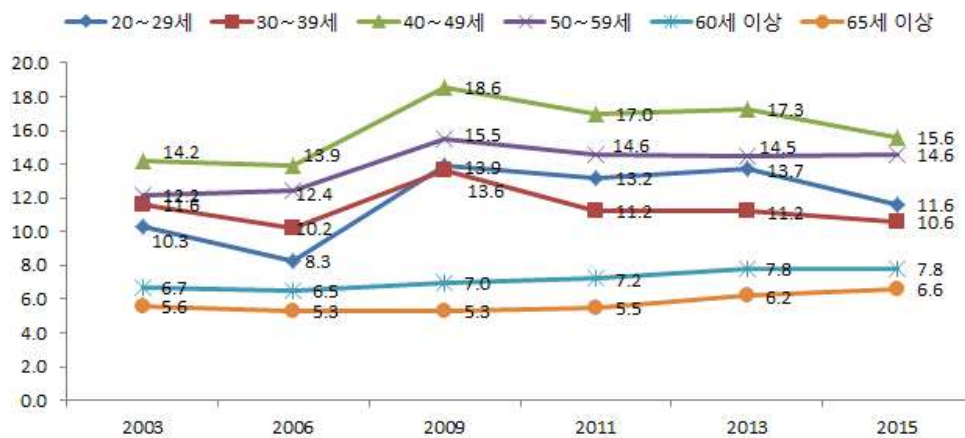
자료: 2016국민여가활동조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

(2) 노인 자원봉사활동 실태

통계청의 2015사회조사에 따르면, 우리나라의 연령별 자원봉사 참여율은 40대와 50대가 약 15%, 20대와 30대가 약 11%인 데 비해 65세 이상 노인의 자원봉사 참여율은 6.6%로 성인 연령층 중 가장 낮다. 연도별로 보면, 2009년 이후 50대 이하 성인 연령층의 자원봉사 참여율은 하락추세인 반면 60세 이상은 상승세를 보이고 있으나 65세 이상 참여율이 2009년 5.3%에서 2015년에는 6.6%로 6년간 1.3%p 증가한 데 불과하여 아주 미미한 수준으로 증가하고 있다.

[그림 10] 자원봉사 참여율

(단위: %)



자료: 통계청 사회조사, 각 연도, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

주요 선진국들과 비교하면 우리나라 노인의 자원봉사 참여율(6.6%)은 미국(24.4%), 영국(44%), 프랑스(37%), 독일(37%), 일본(18.1%) 등에 비해 상당히 낮은 수준이다.

[표 8] 노인 자원봉사 참여율 주요국 비교

	미국 (2012)	영국 (2012/2013)	프랑스 (2010)	독일 (2010)	일본 (2010)
자원봉사 참여율	24.4%	44%	37%	37%	18.1%
	(65세 이상)	(65~74세)	(64~74세)	(65~69세)	(65~69세)

주: 1. 미국: Bureau of Labor Statistics, 2013.

2. 영국: Community Life Survey, 2013.

3. 프랑스: DREES-BVA, 2010.

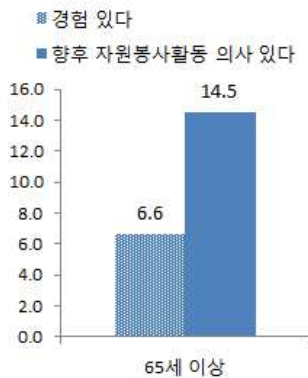
4. 독일: BMFSFJ, 2010.

5. 일본: 노동정책연구·연수기구, 2012.

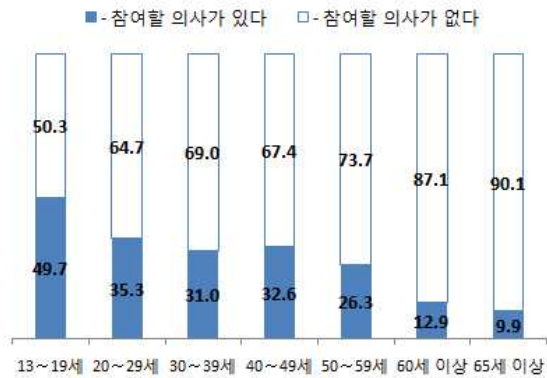
자료: 지은정, 「활동적 노화의 관점에서 본 고령자 자원봉사지원 유형-독일, 프랑스, 미국, 일본을 중심으로」, 2014. 재인용

같은 조사에서, 자원봉사 참여의사가 있는 노인은 14.5%로 자원봉사 참여율(6.6%)에 비해 2배 이상 높다. 특징적인 것은 비참여자의 비참여의사가 다른 연령 층에 비하여 높다는 것이다. 이는 노인의 경우 신체·건강·경제적 상태로 인한 한계가 있을 수 있기 때문인 것으로 보인다.

[그림 11] 노인(65세 이상)
자원봉사 참여율 및 참여의사
(단위: %)



[그림 12] 노인(65세 이상) 자원봉사
참여의사-참여경험 없는 자
(단위: %)



자료: 2015사회조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

따라서 노인의 자원봉사를 활성화하기 위해서는 노인에게 적합한 수요처의 개발·보급을 확대하고, 자원봉사 참여의사가 없는 경우나 자원봉사 참여의사가 있음에도 참여하지 않는 경우에 어떤 요인들이 영향을 미치는지 제약요인들을 찾아 이를 해소하는 방향의 전략이 필요하다.

특히, 현세대 노인들은 청장년기에 자원봉사활동의 경험이 거의 없고 노인은 복지서비스의 수혜자라는 인식이 있다. 따라서 자원봉사는 사회에 기여할 수 있을 뿐 아니라 개인적 측면에서도 삶의 보람과 정서적·정신적·신체적 건강 유지에 도움을 주는 유용한 활동이라는 인식과 경험의 확산이 필요하다.

또한, 외부활동이 어려운 기능 제한의 노인이나 소득이 충분하지 못한 노인은 자원봉사 활동이 근본적으로 어려운 대상이다. 따라서 봉사활동을 권장할 수 있는 특성 집단 즉, 적극적인 외부활동이 가능한 노인을 대상으로 하되 생계비 마련을 위하여 적극적인 소득활동을 해야 하는 노인을 제외한 대상의 참여를 활성화하는 전략이 필요하다.

노인 자원봉사 활성화를 위한 정부 정책이 여러 부처에서 분절적으로 추진되고 있는 문제도 개선이 필요해 보인다. 현재 일반적 자원봉사 체계의 구축과 제도의 관리·운영은 행정안전부에서 맡고 있다. 그 외 보건복지부나 과학기술정보통신부, 인사혁신처에서는 각각 별도의 조직과 체계를 활용하여 고령자 및 은퇴자의 자원봉사 활동을 지원하고 있어 상호 연계되지 못하고 있으므로 비효율적 요인에 대한 개선이 필요하다.

(3) 노인 평생교육 실태

우리나라 성인의 평생교육 참여율은 교육부의 평생학습실태조사(25~64세 대상)와 보건복지부의 노인실태조사(65세 이상 대상)를 통해 알 수 있다. 이들 조사에 따르면, 우리나라 성인의 평생교육 참여율은 연령이 높아질수록 낮아지는데, 2014년 기준²⁴⁾ 25~64세 이하의 참여율이 36.8%인데 비해 65세 이상 참여율은 13.7%로 비노인과 노인 간의 차이가 크다.

노인의 평생교육 참여율은 2008년 13.3%에서 2014년 13.7%로 불과 0.4%p 증가하였는데 연령별로 나누어 보면, 65~69세에서만 증가하였고(2008년 11.2%, 2014년 14.7%) 70세 이상 연령층에서는 모두 감소한 것으로 나타났다.

[표 9] 평생학습 참여율

(단위: %)

64세 이하	평생학습 참여율 (2014)	65세 이상	평생학습 참여율 (2014)	평생학습 참여율 (2008)
25~64세 이하	36.8	65세 이상	13.7	13.3
25~34세	43.5	65~69세	14.7	11.2
35~44세	38.9	70~74세	14.5	15.3
45~54세	33.1	75~79세	14.6	15.8
55~64세	29.2	80~84세	12.0	14.3
-	-	85세 이상	6.3	9.1

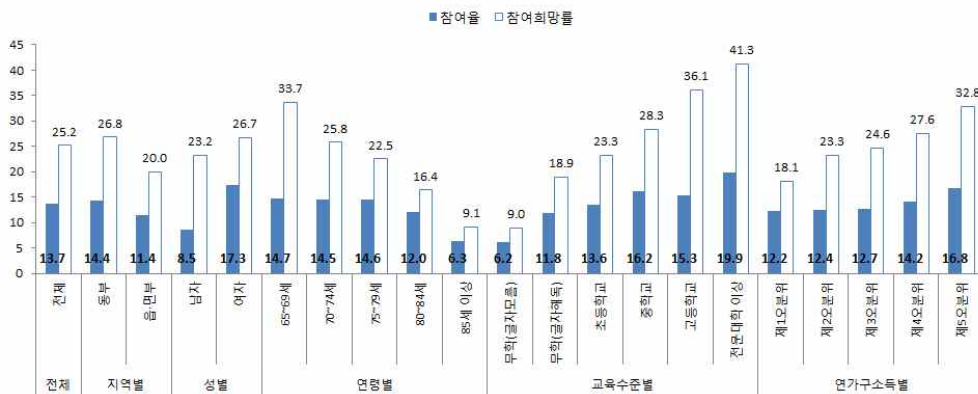
자료: 2014평생학습개인실태조사, 2014노인실태조사, 2008노인실태조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

24) 평생학습개인실태조사는 2016년, 노인실태조사는 2014년 자료가 가장 최근 자료이므로 2014년을 기준으로 비교하였다.

2014노인실태조사를 바탕으로 노인의 평생교육 참여율을 특성별로 보면, 읍면 지역보다 동지역이, 남자보다 여자가, 80대 이상보다 70대 이하가 참여율이 높고, 학력수준 및 소득수준이 높을수록 참여율이 높다.

[그림 13] 노인(65세 이상) 평생교육 참여율 및 참여희망률(2014)

(단위: %)



자료: 2014노인실태조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

노인의 평생교육 참여희망률은 25.2%로 참여율(13.7%)의 약 두 배 수준이다. 참여희망률과 참여율의 차이가 큰 집단을 보면, 남자 노인의 참여희망률이 23.2%로 참여율(8.5%)의 3배에 달하고, 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록, 소득수준이 높을수록 참여희망률이 높다. 따라서 이와 같은 미충족 욕구를 이끌어 내기 위해서는 높아질 것으로 예상되는 서비스 질에 대한 관심이 요구된다.

평생교육 참여 노인은 「평생교육법」에 따른 평생교육기관이나 지역의 평생학습관 보다 주로 시군구/읍면동, 노인복지관, 경로당, 문화예술회관 등 지역의 공공 복지·문화 시설을 이용하고 있는 것으로 나타났다. 교육프로그램 참여 영역도 공공 복지·문화시설에서 주로 제공되는 건강관리나 예술문화 분야에 편중되어 있으며 직업분야나 정보화 영역의 참여율은 매우 저조하다. 이러한 결과로 볼 때, 노인들의 학습활동은 편중된 영역에서 단편적·일시적 교육 위주로 이루어지고 있는 것으로 보인다.

노인의 평생교육 이용기관별 특성을 보면, 학교나 사설문화센터·학원과 같은 교육시설은 저연령, 고학력, 고소득일수록 이용률이 높고, 노인복지관, 경로당, 종교

기관 등 복지·종교 시설은 교육수준이나 소득수준이 낮을수록 이용률이 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 전기노인과 고학력 노인층의 경우 정보화 및 취업/직업 영역 평생교육 참여율이 상대적으로 높다.

[표 10] 노인(65세 이상)의 일반특성별 평생교육프로그램 실시 기관

(단위: %)

특 성	노인 복지관	경로당	대한 노인회	종교 기관	시군구/ 읍면동	학교	문화예술 회관 등	사설문화 센터·학원	기타
전체	24.2	12.6	2.4	9.3	24.3	2.2	14.4	8.2	2.4
연령									
65~69세	17.5	6.4	1.8	3.3	35.1	3.4	16.1	12.6	3.8
70~74세	28.2	9.6	2.8	6.9	24.9	1.8	15.8	7.6	2.4
75~79세	25.9	15.9	3.0	16.4	17.1	2.0	12.4	5.6	1.7
80~84세	31.4	24.6	2.8	19.3	7.8	1.0	10.7	2.4	0.0
85세 이상	23.1	42.2	0.0	12.8	8.9	0.0	9.5	3.5	0.0
교육수준									
무학(글자모름)	30.3	28.1	0.0	16.3	13.7	2.0	4.6	5.0	0.0
무학(글자해독)	22.5	27.0	2.8	12.5	16.7	1.2	12.3	4.2	0.8
초등학교	25.2	15.1	1.9	9.4	24.9	2.6	11.8	6.4	2.7
중학교	27.6	5.7	1.5	8.2	32.4	1.6	12.6	8.0	2.4
고등학교	25.5	3.8	3.4	7.8	23.9	1.5	21.0	10.5	2.6
전문대학 이상	14.7	1.1	3.5	5.2	28.7	5.0	20.3	17.1	4.4
연가구소득									
제1오분위	35.7	21.4	2.3	13.5	12.5	1.3	11.5	1.8	0.0
제2오분위	26.4	13.0	2.5	9.5	24.1	2.8	14.0	5.1	2.6
제3오분위	24.3	12.1	3.1	7.9	26.5	3.2	14.1	6.2	2.6
제4오분위	22.9	10.4	2.2	7.2	27.5	1.4	14.5	10.4	3.5
제5오분위	15.2	8.4	2.1	8.9	29.1	2.4	16.1	14.9	2.9

자료: 보건복지부, 「2014년도 노인실태조사」

[표 11] 노인(65세 이상)의 일반특성별 평생교육프로그램 참여 영역

(단위: %)

특 성	건강관리 /운동	예술문화	어학	인문학	정보화	취업/직업	기타
전체	36.0	41.5	10.4	2.9	6.9	1.1	1.2
연령							
65~6세	32.4	41.1	9.2	3.8	8.8	2.8	1.9
70~74세	39.9	38.4	12.4	1.5	7.3	0.1	0.4
75~79세	35.8	45.1	10.3	2.8	4.6	0.2	1.2
80~84세	32.7	46.7	11.8	3.1	5.4	0.0	0.3
85세 이상	50.8	32.9	2.4	6.7	3.7	0.0	3.5
교육수준							
무학(글자모름)	41.1	32.7	24.1	0.0	0.0	0.0	2.1
무학(글자해독)	45.7	35.1	15.3	0.7	2.8	0.2	0.2
초등학교	42.1	43.7	5.9	2.2	3.3	1.0	1.8
중학교	23.7	52.7	8.1	3.7	11.7	0.1	0.0
고등학교	32.2	39.1	11.3	4.7	11.4	0.5	0.8
전문대학 이상	24.8	37.5	11.7	5.5	12.2	5.2	3.1

자료: 보건복지부, 「2014년도 노인실태조사」

「평생교육법」에 따른 평생교육체제 내에서의 노인 참여 현황을 알아보기 위해 교육부의 2016년도 평생교육통계를 살펴보면, 비형식 평생교육기관²⁵⁾의 프로그램 중 노인대상 프로그램은 전체의 2%, 노인대상 프로그램의 학습자수는 전체학습자의 1%에 불과하다. 또한 노인대상 프로그램 수와 학습자 수는 2014년 이후 크게 감소하고 있다. 노인대상 프로그램을 운영하는 기관은 평생학습관이 84%로 대부분을 차지하고, 나머지 대학(원)부설이나 사업장부설, 시민사회단체부설, 언론기관부설, 원격형태 등은 모두 1~4%에 불과하다.

이상의 내용을 종합하면, 우리나라 노인의 평생교육 실태는 참여율이 상당히 낮고, 지역의 공공복지·문화시설에서 건강이나 문화프로그램 위주의 단편적·일시적

25) 평생교육기관은 비형식 평생교육기관과 준형식 평생교육기관으로 구분된다. 비형식 평생교육기관은 「평생교육법」에 따라 인가·등록·신고된 시설·법인 또는 단체를 말한다. 준형식 평생교육기관은 초·중·고등교육 형태의 평생교육기관으로 직접 해당 학력을 인정하고 학위를 부여할 수 있다.

참여에 머무르고 있다. 또한, 평생교육기관에서의 노인에 대한 교육서비스나 노인 학습자의 참여도 매우 저조한데, 교육서비스가 이루어지는 곳도 대학이나 민간 영역보다 평생학습관과 같은 공공영역에서 거의 이루어지고 있다.

평생교육은 노인들에게 개인 차원의 유용한 여가 활용 방법이기도 하지만 사회적 파급효과와 효용성이 큰 영역이다. 고령화가 급속히 진행되고 있는 상황에서 ‘노인 빈곤 문제’나 ‘생산가능인구 감소(부양부담 증가)’ 문제가 심각하기 때문에 노인의 평생교육이 갖는 사회적·정책적 의미는 더 크고 중요하다.

평생교육의 공급 측면에서는 100세 시대라고 일컬어지는 고령사회에서 성인의 평생교육이 사회적으로 중요한 생산 기반으로 기능해야 할 것이다. 수요 측면에서는 미래 노인세대는 현 노인세대와 달리 교육이나 경제수준에서 다양한 층을 형성할 것이고 교육서비스의 질 및 개인적 효용성에 대한 기대수준이 높아질 것이다. 따라서 노인 대상의 평생교육 활성화 정책은 이와 같은 공급과 수요 측면에서 요구되는 효과를 효율적으로 달성할 수 있는 정책이 요청된다.

[그림 14] 비형식 평생교육기관
수요대상별 프로그램 현황(2016)

(단위: 개)



[그림 15] 비형식 평생교육기관
수요대상별 학습자 현황(2016)

(단위: 명)



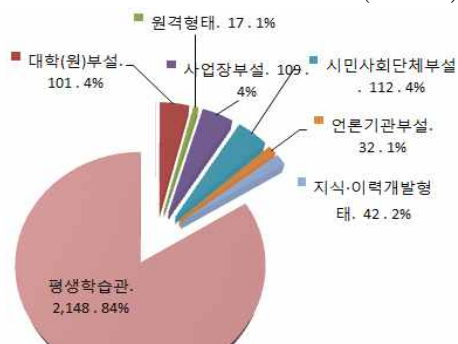
[그림 16] 연도별 비형식 평생교육기관 노인대상
프로그램 및 학습자 현황

(단위: 개, 명)



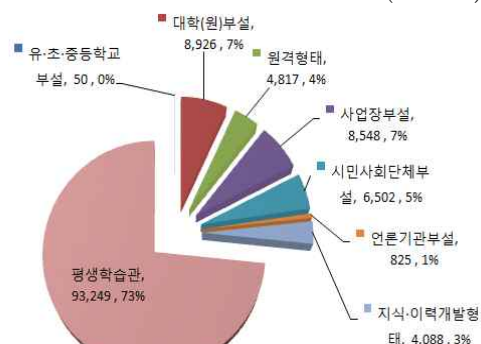
[그림 17] 비형식 평생교육기관별
노인대상 프로그램 현황(2016)

(단위: 개)



[그림 18] 비형식 평생교육기관별
노인 학습자 현황(2016)

(단위: 명)



주: 어린이 0 ~ 8세 대상, 청소년 9 ~ 24세 대상(「청소년기본법」에 의함)
 성인 25 ~ 64세 대상, 노인 65세 이상 대상, 통합은 연령구분 없음
 자료: 교육부, 평생교육통계, 각 연도.

나. 노인인구의 특성 변화 전망

2017년 우리나라의 65세 이상 노인인구는 전체 인구의 14%를 차지하여 고령사회에 진입하였다. 통계청 장래인구추계에 따르면 노인인구의 규모는 2025년이 되면 1,000만 명을 넘어 노인이 전체인구의 20%가 넘는 초고령사회가 되고, 2030년대 중반부터는 노인인구가 전체인구의 30%가 넘어 10명 중 3명은 노인이 되는 사회가 될 것으로 전망된다.

[표 12] 장래인구추계 및 고령화 전망

(단위: 천명, %)

구분	2017	2020	2025	2030	2035	2040
총인구	51,754	51,974	52,610	52,941	52,834	52,198
65세이상 노인	7,257	8,134	10,508	12,955	15,641	17,120
노인인구비율	14.0	15.66	20.0	24.5	28.7	32.8
노령화지수	106.3	123.7	165.6	212.1	253.7	303.2

주: 노령화지수는 유소년(0~14세) 인구 100명에 대한 65세 이상 고령 인구 비율

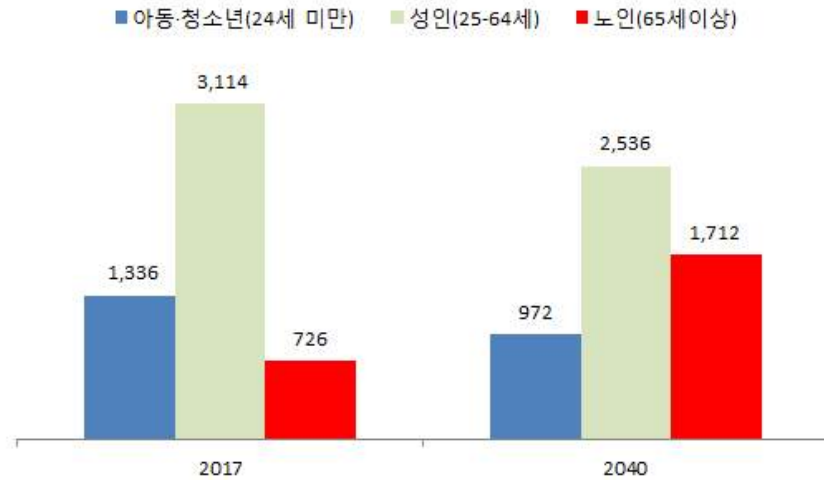
자료: 행정안전부 주민등록인구현황(2017.8.), 통계청 장래인구추계(국가통계포털 <http://kosis.kr>에서 2017.8.10. 인출)

또한, 한국인의 기대수명은 2017년 만 82.6세로 남자는 79.5세, 여자는 85.6세이다. 65세를 기준으로 남자는 평균 약 14년, 여자는 약 20년을 노년기로 보내야 하고, 평균 퇴직 연령인 57세를 기점으로 하면 남자는 약 22년, 여자는 약 28년을 노년기로 보내야 한다. 또한, 2030년에는 기대수명이 85.2세, 2060년 89.5세로 늘어날 것으로 전망되고 있어 앞으로 노년기는 점점 길어진다고 보아야 할 것이다.

노인인구 증가 전망에서 나타나는 특징들을 살펴보면, 첫째 사회구성원 중 노인인구의 수가 절대적으로 증가하므로 노인이 소수 계층이 아니라 보편적 정책 대상 집단이 된다는 것이다. 2017년에 우리나라 노인인구(726만명)는 24세 미만의 아동·청소년 인구(1,336만명)의 절반 정도이나, 2040년에는 노인인구가 지금보다 1,000명 가량 증가한 1,712만명으로 24세 미만 아동·청소년 인구(972만명)보다 1.8배 많아져 역전되는 것으로 전망되고 있다.

[그림 19] 연령 그룹별 인구추계

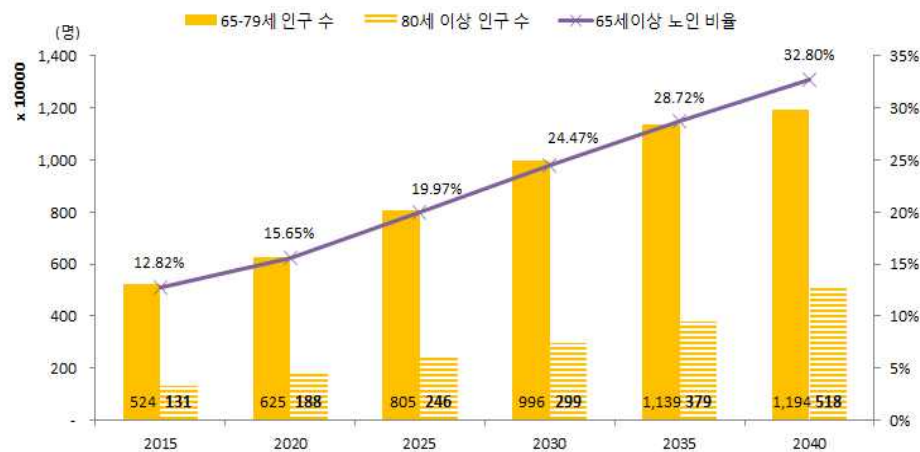
(단위: 만명)



자료: 행정안전부 주민등록인구현황(2017.8.), 장래인구추계(국가통계포털 <http://kosis.kr>에서 2017.8.10. 인출)

둘째, 건강상태 개선, 기대수명 연장 등으로 65~80세까지의 고령전기 노인인구의 증가는 물론 80세 이상의 고령후기 노인의 인구도 증가하는데(2015년 131만명에서 2040년에는 518만명으로 약 4배 증가)²⁶⁾ 전기노인과 후기노인은 여러 가지 면에서 다른 특성을 갖기 때문에 65세 이상 모든 노인을 동일시하는 정책보다 전기노인과 후기노인으로 양분된 특성별 전략이 요구된다.

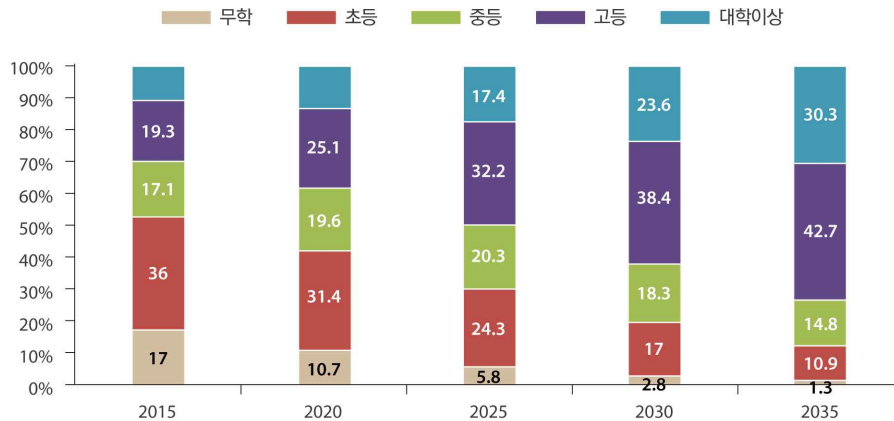
[그림 20] 노인인구 장래 추계



자료: 장래인구추계, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)에서 2017.8.10. 인출

26) 전기노인과 후기노인을 구분하는 명확한 연령기준은 아직 정립되어 있지 않다.

[그림 21] 노인의 교육수준 전망



주: 인구총조사 2010을 기준으로 추계한 전망치임

자료: 정경희외, 「노인복지정책 진단과 발전 전략 모색」, 한국보건사회연구원, 2016.

셋째, 이전 세대보다 학력, 건강, 문화, 경제 수준 등이 향상된 베이비붐 세대가 노년기에 진입하는 2020년 이후의 노인세대는 현세대 노인 집단과 확연히 다른 특성을 가질 것으로 예상된다.

즉, 머지않은 미래 노인의 교육수준, 경제수준 등의 상승은 노인의 여가 소비와 욕구 다양화로 이어지고,²⁷⁾ 경제적 약자이지만 했던 이전과 달리 건강 유지, 학력 상승, 소득 상승 등을 바탕으로 자기실현이나 사회참여 욕구를 표출하는 고령자가 증가할 것이다.²⁸⁾

이러한 변화에 대응하기 위해 정부는 노인을 소외계층으로 보아 단편적인 지원 정책을 내놓기보다 노인을 보편적 정책 대상으로 보고, 다양하고 넓은 스펙트럼의 욕구를 충족시키기 위하여 민간인프라 확충, 공공서비스 확대, 서비스 다양화, 서비스의 질 제고 등 지금보다 적극적이고 다각적인 노인 사회참여·여가 대책의 전략들을 만들어 나가야 할 것으로 보인다.

한편, 노인인구의 증가는 우리나라의 노인빈곤율이 50% 가까이에서 회복되지 못하고 있는 상황에서 가난한 노인의 증가나 독거노인의 증가, 치매 등으로 인한 돌봄 비용의 증가와 같은 사회문제를 더 심화시킬 것이라는 전망을 가능하게 한다. 이와 관련하여서도 노인이 맺고 있는 사회관계가 많을수록 신체기능(ADL 및

27) 오세숙외, 「여가활동유형별 노인여가정책 연구동향」, 여가학연구(14), 2016, p64.

28) 정기룡, 「여가활동으로서의 일본 고령자학습에 관한 고찰」, 일어일문학(69), 2016, p316.

IALD)과 인지기능(MMSE-KC), 정서적 기능(우울증상), 사망위험 감소에 긍정적 영향을 준다는 분석결과나²⁹⁾ 학습활동이 치매 예방이나 자녀와의 관계 및 정신건강에 긍정적 효과를 준다는 연구결과들에³⁰⁾ 근거해 볼 때, 노인의 사회참여 및 여가활동을 활성화하는 정책이 고령사회에서의 사회문제 해결과 비용절감 등을 위한 효과적인 방안이 될 수 있음을 주지할 필요가 있다.

2. 법적 기반 및 정책의 충분성 분석

가. 관련 법률 및 정책 개요

노인의 사회참여 및 여가 활성화는 관련 법률과 그에 기반한 정책에 의해 구현된다. 따라서 급속한 고령화로 노인들의 사회참여 욕구가 커지고 다양화되고 있는 시점에서 우리 사회가 지체되지 않고 적절히 대응해 나가기 위해서는 충분한 법적·정책적 기반을 갖추는 필요가 있다.

본 보고서에서 다루는 노인의 사회참여 및 여가 활성화를 위한 정책적 관심 영역은 노인여가복지, 여가문화, 자원봉사, 평생교육 영역이다. 이와 관련된 법률은 노인복지에 관한 기본법인 「노인복지법」, 국민의 여가 활성화를 통해 인간다운 생활을 보장하기 위하여 제정된 「국민여가활성화기본법」, 자원봉사활동에 대한 체계적 지원 등에 관한 「자원봉사활동 기본법」, 평생교육 진흥과 평생교육제도 및 운영에 관한 기본법인 「평생교육법」, 고령사회 대응 정책 추진을 위한 「저출산·고령사회 기본법」, 노후대비를 위한 체계적 지원에 관한 「노후준비 지원법」 등이다.

이들 법률을 담당하는 각 부처에서는 해당 법률에 근거한 기본계획을 수립하여 추진한다. 행정안전부에서는 「자원봉사활동 기본법」에 따른 자원봉사활동 진흥을 위한 국가기본계획, 교육부에서는 「평생교육법」에 따른 평생교육진흥기본계획 등이다. 문화체육관광부는 「국민여가활성화기본법」에 따른 제1차 여가 활성화 기본계획을 수립 준비 중에 있다. 이들 기본계획들은 해당 분야의 기본 시책으로서 일반 국민을 대상으로 한다.

29) 한국보건사회연구원, 「2011년도 노인실태조사 심층분석」, 2012.

30) 김태준·오민아, 「노년층의 자기주도학습 성향이 부모·자녀관계와 정신건강에 미치는 영향」, 평생교육학연구 22(2), 2016, pp137-159.

한편, 정부는 「저출산고령사회기본법」에 따른 저출산고령사회기본계획 및 「노후준비 지원법」에 따른 노후준비 지원 기본계획을 통해서 노인 대상의 사회참여 및 여가정책을 통합적으로 추진해 나가는데, 관련 영역별로 수립되는 자원봉사활동 진흥을 위한 국가기본계획이나 평생교육진흥기본계획 등과 상호 연계된다.

[그림 22]는 노인의 사회참여 및 여가 관련 정책과 관련한 담당 부처, 관련 법률 및 현재 추진 중인 기본계획을 사회참여 및 여가 활동 영역별로 구분하여 종합한 것이다.

[그림 22] 노인 사회참여 및 여가 대책 수립 체계



자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 법적 기반 및 정책의 충분성 검토

(1) 법적 기반의 충분성

노인복지에 관한 기본법인 「노인복지법」은 법의 목적을 노인의 건강과 생활안정이 라고 명시하여 노인의 최저선의 생계 보장에 초점을 맞추고 있다. 또한 이러한 입 법 목적에 맞추어 노인의 보건 및 복지증진에 대한 국가와 지자체의 책임을 강조하 고 있다. 이 법에서 노인의 사회참여 및 여가와 관련한 규정은 자원봉사활동과 노 인여가복지시설에 관한 규정 정도이다.³¹⁾ 즉 현행 「노인복지법」은 보편적인 노인의 삶의 질을 보장하는 데까지 지향하지 못하고 있다. 따라서 노인의 삶의 질을 향상 시키거나 이를 위한 실효성 있는 노인 여가 활성화 정책을 구현하기에 현행 「노인 복지법」은 충분한 법적 기반이 되지 못하고 있다.

「국민여가활성화기본법」은 국민의 삶의 질 향상을 위해 여가의 중요성을 인식 하고, 국민의 여가 활성화를 위하여 비교적 최근인 2015년에 제정되었다. 이 법은 국민들이 다양한 여가활동을 통하여 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하는 것을 목 적으로 한다. 이 법은 기본이념을 ‘일과 여가의 조화로 규정하고 국민은 적절한 여가 를 보장받아야 한다고 규정하고 있다. 그런데 노인에게 있어 ‘여가’는 일의 반대적 개념에 있지 않으며, 부족한 여가를 양적으로 보장하는 문제보다 시간적으로 많아 진 여가를 개인적·사회적으로 유용하게 활용할 수 있도록 하는 문제가 더 크다. 따 라서 현행 「국민여가활성화기본법」은 노인을 주요 적용 대상으로 보고 있지 않다

31) 「노인복지법」

제1조(목적) 이 법은 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다.

제4조(보건복지증진의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 노인의 보건 및 복지증진의 책임이 있으며, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다.

제23조(노인사회참여 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인 의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강 구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.

제36조(노인여가복지시설) ① 노인여가복지시설은 다음 각 호의 시설로 한다.

1. 노인복지관 : 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제 공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서 비스를 제공함을 목적으로 하는 시설
2. 경로당 : 지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환 과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공함을 목적으로 하는 시설
3. 노인교실 : 노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인 건 강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설

는 것을 알 수 있다. 이 법에서 노인은 고령사회 시대에 보편적 정책 대상으로 인식되지 못하고 장애인, 저소득층, 다문화가정 등과 같은 사회적 약자로서 인식되고 있다.³²⁾

「저출산·고령사회기본법」에서는 노후의 여가문화 및 사회활동 장려와 기반조성, 모든 세대의 평생 학습과 교육받을 기회 제공에 관한 시책을 강구하도록 규정하고 있다. 그러나 이에 관한 각각의 시책은 서로 다른 소관 부처에서 각각의 관련 근거 법률에 기반하여 마련되고 있다. 이로 인하여 노인의 사회참여 및 여가 대책이 「저출산·고령사회기본법」에서 규정하고 있는 국민의 삶의 질 향상이라는 목적 하에 통합적으로 구현되지 못하고 있다.³³⁾

그 밖에 「자원봉사활동 기본법」이나 「평생교육법」에서는 노인 대상의 자원봉사활동이나 평생교육과 관련한 특별한 규정을 두고 있지 않다. 다만, 「평생교육법」에서는 노인계층이 주로 참여하는 문해교육에 관한 규정을 두고 있다.³⁴⁾

32) 「국민여가활성화기본법」

제1조(목적) 이 법은 여가 활성화에 관한 정책의 수립 및 시행 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자유로운 여가활동 기반을 조성하고 국민들이 다양한 여가활동을 통하여 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법은 여가의 중요성에 대한 인식을 고취시켜 일과 여가의 조화를 추구함으로써 국민들이 인간다운 생활을 보장받는 것을 기본이념으로 한다.

제5조(일과 여가의 조화) ① 국민은 일과 여가의 조화를 이룰 수 있도록 적절한 수준의 여가를 보장받아야 한다.

제14조(사회적 약자의 여가활동 지원) 국가와 지방자치단체는 여가정책을 수립·시행함에 있어 장애인, 노인, 저소득층 및 다문화가정 등 사회적 약자의 여가활동을 증진하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

33) 「저출산·고령사회기본법」

제1조(목적) 이 법은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제14조(여가·문화 및 사회활동의 장려) ① 국가 및 지방자치단체는 노후의 여가와 문화활동을 장려하고 이를 위한 기반을 조성하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 자원봉사 등 노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반을 조성하여야 한다.

제15조(평생교육과 정보화) ① 국가 및 지방자치단체는 모든 세대가 평생에 걸쳐 학습하고 능력과 적성에 따라 교육을 받을 수 있도록 교육의 기회를 제공하고, 이를 위한 교육시설의 설치·인력의 양성 및 프로그램의 개발 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 세대간 정보의 격차를 해소하기 위하여 정보화 교육, 프로그램 개발 및 장비 보급 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

34) 「평생교육법」

제39조(문해교육의 실시 등), 제39조의2(문해교육센터 설치 등), 제40조(문해교육 프로그램의 교육과정 등), 제40조의2(문해교육종합정보시스템 구축운영 등)

요약하면, 「저출산·고령사회기본법」에서 국민의 삶의 질 향상과 노인의 여가 문화 및 사회활동의 장려를 명문화하고 있으나 노인복지, 여가, 평생교육, 자원봉사와 관련한 개별 기본법에서는 법적 기반이 미약하다. 이들 법률에서는 노인 여가의 특수성에 대한 이해가 부족하고, 노인의 삶의 질 향상이나 이와 관련한 여가 활성화의 중요성이나 방향성을 제시하지 못하고 있다. 또한 노인의 여가복지를 단편적이고 부수적으로 규정하고 있다.

(2) 정책의 충분성

「저출산·고령사회기본법」 제정 등을 통해 고령사회 대응이 주요한 정책방향으로 제시되면서 사회참여 및 여가와 관련된 영역의 국가 기본계획에서 노인을 관심 대상으로 주목하고 있다.

「평생교육진흥법」에 따라 수립된 제3차 평생교육진흥기본계획(2013-2017)에서는 100세 시대 사회변영을 이끄는 요소로 ‘평생학습’을 인식하고, 인생후반기 행복한 여생을 설계할 수 있는 취미생활, 여가선용을 위한 노년층을 위한 평생교육 프로그램 확충의 필요성을 명시하고 있다. 이를 위해 대학 중심 평생교육체제 실현, 온·오프라인 평생학습 종합지원체계 구축, 사회통합을 위한 맞춤형 평생학습, 지역 사회 학습역량 강화라는 4개 영역별로 세부적인 정책과제를 마련하여 추진하고 있다.

「자원봉사 기본법」에 따라 수립된 자원봉사활동 진흥을 위한 제2차 국가기본계획(2013-2017)에서는 생애주기별 자원봉사 참여 확대 과제의 세부과제로 ‘은퇴자 및 노인 자원봉사 활성화’ 과제를 담고 있다.

2015년 말에 제정·시행된 「노후준비 지원법」에 따라 수립된 제1차 노후준비지원 5개년 기본계획(2016-2020)에서는 급속한 고령화에 따른 노인인구 확대 및 노인복지 수요 증가를 명시하고 노후준비 관련 정책적 기반 강화의 4대 과제 중 하나로 ‘여가활동 및 가족관계 프로그램 활성화를 채택하고 있다.

이들 개별 정책에 구체화된 고령자 대상의 사회참여 및 여가 활성화 사업들은 저출산고령사회기본계획과 연계되어 국가차원의 종합적인 노인 사회참여 및 여가 활성화 정책으로 그려진다.

정부는 2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획이 수립될 때부터 고령사회대책에 노인의 사회참여 및 여가 대책을 포함하여 추진해 왔다.³⁵⁾ 그러나 많은 노인들이 개별적이고 소극적이고 단조로운 여가생활을 보내는 실상을 앞서 보았듯이, 그동안의 노인 사회참여 및 여가 활성화 대책의 효과는 뚜렷하게 보이지 않는다.

이에 현재 추진 중인 제3차 기본계획 상의 노인 사회참여 및 여가 대책을 살펴보면, 2017년도 고령사회대책 전체 재정투입액 14조 3,255억원 중 노인 사회참여 및 여가 대책 추진 사업 부문의 재정 투입은 1,316억원으로 0.9%를 차지하고 있는데 불과하다. 이는 노후소득보장 사업 비중이 78.8%(11조 2,946억원), 노인 의료보장 및 돌봄 사업 비중이 4.7%(6,769억원)인 것과 크게 차이 나는 수치이다.

[표 13] 제3차 저출산·고령사회기본계획('16~'20)의 고령사회대책 재정 배분 현황
(단위: 억원, %)

정책 분류	제3차 기본계획에 따른 정책 구분	2016		2017	
		예산액	비율	예산액	비율
고령사회대책		138,381	100.00	143,255	100.0
노인 소득보장	노후소득보장 강화	110,349	79.7	112,946	78.8
노인 의료보장 및 돌봄	고령자 건강생활 보장	6,434	4.6	6,769	4.7
노인 일자리	중·고령자 근로기반 확대	3,184	2.3	3,330	2.3
노인 사회참여 및 여가	고령자 사회참여 기회 확대	1,226	0.9	1,316	0.9
기 타	고령친화경제로의 도약 등	17,188	12.4	18,894	13.2

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

35) 저출산·고령사회기본계획의 노인 사회참여 및 여가 대책 관련 과제

제1차(2006-2010)	제2차(2011-2015)	제3차(2016-2020)
· 문화예술 프로그램 이용료 지원 (문화바우처) · 한방의료센터, 온천 및 휴양림 등 고령친화적인 관광휴양시설 조성 · 문화예술활동의 소비자에서 '생비자'로서의 노인 역할 제고 · 실버문화 노인 프로그램 운영 · 노인 특성에 적합한 문화예술 교육 프로그램 개발	· 고령자의 여가문화 프로그램 개발 보급 · 노인복지시설 인프라 구축 · 문화바우처 지원 · 지방문화원 어르신문화 프로그램 개발·보급 · 고령자 자원봉사활동의 활성화 · 고령자 자원봉사활동의 전문화 · 고령자 자원봉사활동 기반 마련 · 자원봉사 정보망 연계 구축	· 고령세대의 여가기회 확대 · 고령친화형 콘텐츠 개발 · 고령자 문화여가 인프라 개선 · 고령자 자원봉사지원체계 강화 · 고령자교육기반 확충 · 계층별 맞춤형 평생교육 활성화 · 시도·시군구·읍면동까지 연계된 국가평생교육진흥 추진체계

자료: 1~3차 저출산·고령사회기본계획을 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 2017년도 노인 사회참여 및 여가 대책 추진 12개 사업을 보면, 노인(또는 은퇴자)을 대상으로 특화한 사업은 7개 사업뿐이다. 나머지 사업들은 사업대상 중 일부 노인이 수혜를 받는 사업이다.³⁶⁾ 또한 노인 여가 대책과 무관한 사업이 포함되어 있는 경우도 있다. 이는 노인의 사회참여 및 여가 활성화에 실제로 투입되는 재정은 계획상의 수치보다 적다는 것을 의미한다.

예를 들면, 문화체육관광부의 통합문화이용권사업의 경우 2016년도 집행액은 553억원으로 2016년도 12개 사업 총 집행액 855억원의 64.7%를 차지하여³⁷⁾ 노인 사회참여·여가 대책 중 재정규모가 가장 큰 사업이나, 이 사업을 통해 문화누리카드 지원혜택을 받은 저소득층 중 고령자는 28.6%에 불과하였다. 교육부의 교육기부활성화 사업의 경우 2016년에 개인교육기부단 위촉 인원 555명 중 은퇴자는 87명(15.7%)에 불과하였다. 문화체육관광부의 사회문화예술교육 지원 사업(2017년 예산액 35억 4,300만원)의 경우 노인복지관에 예술강사를 지원하는 사업 외에 노인 여가와 무관한 직장인 문화예술 동호회 지원 사업(2017 예산액 7억 2,000만원)을 포함하고 있다.

그리고 12개 사업은 모두 기존에 추진하던 사업을 제3차 기본계획에 편입한 것으로, 고령사회대책으로 편입되면서 한 두 개 사업을 제외하고는 특별히 사업이 확대·강화되거나 예산이 대폭 증액된 사업들을 찾아보기 어렵다. 12개 사업의 2015년도 결산액 합계는 958억원이었으나 제3차 기본계획의 첫 해인 2016년도 결산액 합계는 855억원으로 오히려 102억원 가량 감소하였다.³⁸⁾

종합하면, 정부는 저출산·고령사회기본계획을 통해 10여 년 간 노인 사회참여 및 여가 대책을 추진해 오고 있지만, 기존에 추진하던 사업을 유지하는 수준이며, 법적·제도적·재정적 어느 면으로도 강화된 것이 크게 없다고 할 수 있다.

36) 노인 사회참여·여가 대책 추진 사업의 사업대상

사업대상	사 업 명
노인(퇴직자) 대상 사업 (7개)	어르신 문화프로그램, 사회문화예술교육지원, 노인복지관 기능 재정립 및 맞춤형 프로그램 제공, 노인자원봉사클럽(봉사단) 조직·운영, 퇴직공무원 사회참여활동 지원, 과학문화활동지원, 성인문해교육프로그램 운영 지원
일반 대상사업 (5개)	통합문화이용권사업, 정책기반 통계 생산 및 관리, 교육기부 활성화 사업, 온라인 평생학습 지원체제 구축, 지역평생교육 활성화 지원

37) [표 3] 노인 사회참여·여가 대책 추진 사업 재정투입 현황 참조

38) [표 3] 노인 사회참여·여가 대책 추진 사업 재정투입 현황 참조

즉, 지금까지 정부의 고령사회대책은 노년기의 생계 및 안전 보장(기초노령연금, 장기요양보험, 일자리사업 등)에 관심과 재정투입이 집중되고, 노년기의 사회참여 및 여가가 노인의 삶의 질을 결정하는 중요한 요소임에도 불구하고 지금까지 상대적으로 주목받지 못하였다.

3. 노인여가복지시설의 수급 분석

가. 노인여가복지시설 현황

(1) 개요

노인여가복지시설은 노인에게 다양한 공공 여가서비스가 제공되는 기반 시설이다. 「노인복지법」 제36조³⁹⁾에서는 노인복지관, 경로당, 노인교실을 노인여가복지시설로 규정하고 있다.⁴⁰⁾

노인복지관은 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 종합적인 노인복지 서비스를 제공하는 시설이다. 경로당은 지역노인들의 자율적 여가활동 장소를 제공하는 목적의 시설이다. 노인교실은 노인들에게 학습프로그램을 제공하는 목적의 시설이다.

노인여가복지시설은 국가 또는 지방자치단체가 설치할 수 있으며 그 외의 자가 설치하고자 하는 경우는 신고하여야 한다. 노인복지관은 법령상 사회복지사 배치의 의무화되어 있다. 노인복지관 시설장은 사회복지사 2급 이상 자격증을 소지하여야 하고 그 외 사회복지사를 2명 이상 배치하여야 한다.

39) 제36조(노인여가복지시설) ①노인여가복지시설은 다음 각 호의 시설로 한다.

1. 노인복지관 : 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설
2. 경로당 : 지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공함을 목적으로 하는 시설
3. 노인교실 : 노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인 건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설

40) 경로당은 1945년부터, 노인교실은 1970년대부터 설치되기 시작하였고 「노인복지법」에서 ‘노인여가시설’ 규정을 둔 것은 1987년 전부개정을 통해서다. 그 이전까지는 경로당 등에 대한 재정 지원에 관한 규정만 두고 있었다. 즉, 인프라가 확충되는 과정이 먼저 이루어지고 수가 증가함에 따라 법적 기반이 마련된 것이다. 1989년에 최초의 노인복지관이 설립되었고, 지금과 같이 노인복지관, 경로당, 노인교실을 노인여가시설로 분류한 것은 1997년 전면개정 때부터이다.

경로당은 따로 직원 배치기준을 두고 있지 않고 2006년부터 경로당 순회프로그램 관리자를 배치하도록 하고 있다. 2013년부터 시·도별로 경로당 광역지원센터 1개를 설치·운영하도록 하고 이를 시·도별 대한노인회연합회에 위탁하도록 하고 있다.

[표 14] 노인여가복지시설 시설별 비교

구 분	노인복지관	경로당	노인교실
기능	노인의 교양취미 생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고 건강증진 및 질병 예방과 소득보장·재가복지, 그밖에 노인의 복지 증진에 필요한 서비스 제공	지역 노인들이 자율적으로 친목 도모·취미 활동·공동 작업장 운영 및 각종 정보 교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소 제공	노인들에 대하여 사회 활동 참여 욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인 건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램 제공
이용 대상	60세 이상	65세 이상	60세 이상
시설 규모	연면적 500㎡ 이상	이용정원 20명 이상 (읍·면지역 10인 이상)	이용정원 50명 이상
시설 기준	사무실, 식당 및 조리실, 상담실(또는 면회실), 집회실(또는 강당), 프로그램실, 화장실, 물리치료실, 비상재해대비시설 각 1실	화장실, 거실(또는 휴게실), 전기기설 각 1실	사무실, 화장실, 강의실, 휴게실 각 1실 ※강의실, 사무실, 휴게실 겸용 가능
자격·직원 배치 기준	시설장(사회복지사 2급 이상), 물리치료사, 사무원, 조리원, 관리원 각 1명, 사회복지사 2명 이상	※ 경로당 외부에서 관리: 경로당 순회프로그램 관리자 배치(대한노인회 지회), 광역운영지원센터 운영(시·도별 대한노인회 연합회에 위탁)	시설장, 강사(외부강사 포함) 각 1명
재정 지원	지자체 예산 지원	지자체 예산 지원, 냉난방비 일정률(서울 10%, 기타지역 25%) 국비 지원	국비 지원 없음. 전적으로 지자체에서 관리

자료: 「노인복지법」 및 같은법 시행령·시행규칙, 2017노인보전복지사업안내(보건복지부)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2005년부터 노인여가복지시설 지원이 지방 이양사업으로 분류되면서 현재 노인여가복지시설에 대한 국비 지원은 경로당 냉난방비 일정 비율(서울 10%, 기타 지역 25%) 지원 정도이다.

2016년말 기준 노인여가복지시설은 총 66,787개소로 노인복지관 350개소, 경로당 65,044개소, 노인교실 1,393개소(지자체 등록 기준)이다. 전국 평균으로 보면, 1개 시·군·구당 노인복지관 1.5개소, 경로당 284개소가 설치되어 있다. 여기서 노인교실은 전수가 등록되어 있지 않다는 점을 유의할 필요가 있다.

[표 15] 노인여가복지시설 현황

(단위: 개소)

	2012	2013	2014	2015	2016
계	64,077	64,983	65,665	66,292	66,787
노인복지관	300	319	344	347	350
경로당	62,442	63,251	63,960	64,568	65,044
노인교실	1,335	1,413	1,361	1,377	1,393

자료: 보건복지부, 노인복지시설 총괄표, 2016.

(2) 노인여가복지시설의 역할 및 기능

노인여가복지시설에 해당하는 노인복지관, 경로당, 노인교실은 역할과 기능수행 면에서 각기 다른 특성을 갖고 있다.

노인복지관은 「노인복지법」 상 노인여가복지시설로 분류되어 있으나 여가서비스에 한정되지 않고 지역 노인에게 다양한 복지서비스를 제공하는 종합 복지기관으로서의 역할이 부여되고 있다.

보건복지부의 2017노인보건복지사업안내에서 제시하고 있는 노인복지관의 사업 및 세부프로그램은 [표 16]과 같다. 이 자료에서 보면, 노인복지관은 이용노인의 여가 욕구사정 및 지역특징을 반영하여 기본사업과 선택사업으로 구분하여 실시하도록 하고 있다. 기본사업은 종합복지센터로서의 기능과 역할을 수행하기 위해 기본적으로 제공해야 할 사업으로서 평생교육지원사업, 취미여가지원사업, 건강생활지원사업, 상담 및 정보제공, 사회참여지원사업, 위기 및 독거노인지원사업, 정서 및 사회생활지원 사업 등이다. 선택사업은 기본사업 이외의 사업으로 지역 또는 노인복지관의 특성을 반영하여 개발·추진 가능한 사업으로 건강생활지원사업, 주거지원사업, 고용 및 소득지원사업, 가족기능 및 가족통합지원사업, 지역자원개발사업, 지역사회복지사업, 노인권익증진사업 등이다.

[표 16] 노인복지관 사업구분

대 상	사 업		세부 프로그램
노인	1. 평생교육지원		한글교실, 외국어교실, 교양교실, 정보화교육, 인문학교육, 예비노인은퇴준비 프로그램 등
	2. 취미여가지원		예능활동(음악, 미술, 생활도예, 서예, 댄스), 문화활동(연극, 사진, 영화, 바둑, 장기, 레크리에이션), 취미활동(종이접기, 손뜨개질, 민속놀이), 체육활동(탁구, 당구, 게이트볼), 동아리활동 등
	3. 건강생활지원	기능회복지원	물리치료, 양·한방진료, 작업요법, 운동요법, ADL훈련 등
		건강증진지원	건강교육, 건강상담, 건강교실 (건강체조, 기체조, 요가 등), 독거노인지원사업(기존 재가사업), 이·미용, 노인건강운동 등
		급식지원	경로식당(중식서비스), 밀반찬·도시락배달, 푸드뱅크 등
		요양서비스	치매·뇌졸중환자 프로그램, 주야간보호
	4. 상담사업		노인의 일반상담(이용상담, 접수상담), 전문상담(경제, 법률, 주택상담, 연금상담, 건강상담, 세무상담, 심리상담, 치매상담, 노인학대 상담 등
	5. 정서 및 사회생활지원		우울 및 자살예방프로그램, 죽음준비프로그램, 집단프로그램, 자조모임 등
	6. 사회참여지원		노인자원봉사 활성화사업, 지역봉사활동, 교통안전봉사, 동아리·클럽활동 지원, 교통편의서비스 등
	7. 주거지원		주택수리사업, 주거환경 개선사업(도배 등), 등
가족	8. 고용 및 소득지원		노인일자리 및 사회활동지원사업, 고령자취업지원사업, 경제교육, 취업교육 등
	9. 위기 및 독거노인 지원		취약노인의 신체·정서·사회적 자립 지원 프로그램 운영, 독거노인돌봄서비스, 사례관리사업, 읍면동행정복지센터 및 유관기관 등과 연계(취약노인연계망구축사업)
지역 사회	10. 가족기능지원		가정봉사원파견, 방문간호, 노인돌봄서비스사업 등
	11. 가족통합지원		가족상담, 가족관계프로그램, 가족캠프, 세대통합프로그램 등
노인 복지관 조직	12. 지역자원개발		자원봉사자 발굴·관리, 후원자 개발, 외부 재정지원기관 사업 수탁 등
	13. 지역복지연계		경로당 프로그램 연계 등의 지역복지기관 연계, 지역협력사업(경로행사, 나들이 등) 등
노인 복지관 조직	14. 노인권익증진사업		정책건의, 노인인권 옹호, 노인인식개선사업, 편의시설 설치, 노인소비자피해예방교육 등
	15. 운영관리		인사관리, 재정관리, 시설관리 등
	16. 사업관리		프로그램개발, 실행, 점검, 평가, 보완 등
	17. 연구개발		사업기획, 조사연구, 실습지도, 출판, 홍보, 자문(운영)위원회, 등

자료: 보건복지부, 2017노인보건복지사업안내

경로당은 특정된 역할 수행보다 노인들이 모여 자율적인 여가활동을 할 수 있는 공간 제공이 목적인 시설이다. 시설규모에 관한 기준에서 보듯이 20인 이상(읍면지역 10인 이상)의 소규모로 여가활동이 이루어지는 공간이다. 경로당은 마을을 중심으로 노인들이 모여 친목을 도모하고 오락을 즐기는 곳 정도로 인식되었으나 노인들의 욕구가 증대되고 노인의 사회참여 및 여가 활성화의 정책적 필요성이 제기되면서 경로당의 기능 재정립이 현안으로 대두되고 있다.

이에 보건복지부는 시도, 시·군·구 단위로 경로당 운영지원체계 구축, 경로당 순회프로그램 관리자 배치 등의 기반을 조성하고, 경로당에 지역 봉사활동, 공동작업장 운영, 노후생활 교육, 건강운동 활성화, 노인복지관 연계 프로그램 등을 제공함으로써 경로당을 활성화하는 사업을 진행 중이다. 또한 경로당을 지역의 노인복지·정보센터·노인학대지킴이센터로 운영한다는 방침으로 노인복지 전달 기구로서 경로당 기능을 강화해 나가고 있다.

[그림 23] 경로당 운영체계



자료: 보건복지부, 2017노인보건복지사업안내

노인복지관이나 경로당의 다양한 기능 수행에 비해 노인교실은 교육서비스라는 특정한 기능을 수행하는 시설이다. 노인복지관의 경우 주로 지자체 직영 또는 위탁으로 운영되고, 경로당의 운영주체는 시·군·구 또는 읍·면·동(냉난방비, 운영비 지원)으로서 공공성이 강한 시설이지만, 노인교실의 경우 신고시설로서 대부분 민간이 운영하며 국가의 재정이나 운영 지원은 없고 지자체에서 전적으로 관리되고 있다.

(3) 노인여가복지시설 이용 현황

보건복지부의 노인실태조사(2014)에 따르면, 우리나라 노인의 노인복지관 이용률은 8.9%에 불과하다. 경로당 이용률도 25.9%로 1개 시·군·구 당 평균 284개소가 설치되어 있는 것에 비하면 이용률이 낮다([그림 27], [그림 28] 참조).

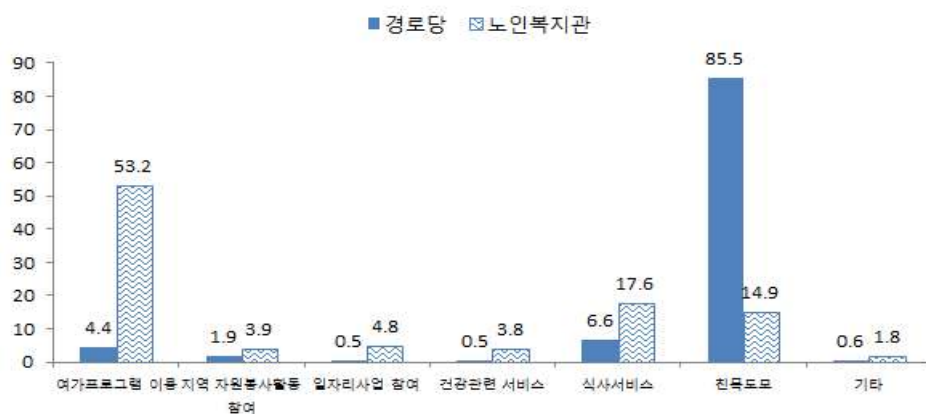
경로당 이용 노인의 특성을 보면, 읍면 지역 노인의 이용률이 54.3%로 동 지역 노인 이용률(17.2%)의 3배 이상 이고, 독거노인의 이용률이 높으며, 고연령, 저학력, 저소득일수록 이용률이 높은 뚜렷한 특성을 보이고 있다([그림 28] 참조).

노인복지관 이용 노인의 특성을 보면, 동지역 노인, 70~85세 연령대 노인, 독거노인, 중고등학교 학력 소지 노인의 이용률이 높고, 소득분위가 낮을수록 이용률이 높으며, 기능제한 있는 경우(5.7%)보다 없는 경우(9.6%) 이용률이 높다([그림 27] 참조).

경로당의 이용 이유는 친목도모가 85.5%로 가장 높고 식사서비스(6.6%), 여가 프로그램 이용(4.4%) 순이었다. 노인복지관 이용 이유는 ‘여가프로그램 이용’(53.2%)이 가장 높고, 식사서비스(17.6%), 친목도모(14.9%) 순이었다.

[그림 24] 노인여가복지시설 이용 이유

(단위: %)

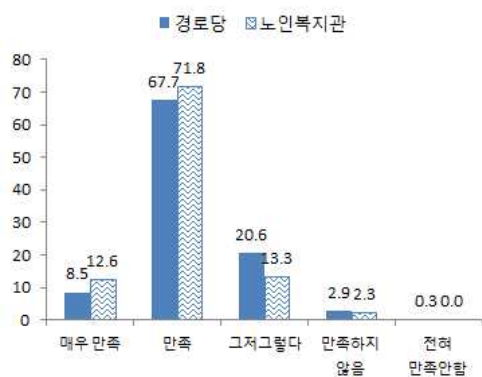


자료: 2014노인실태조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

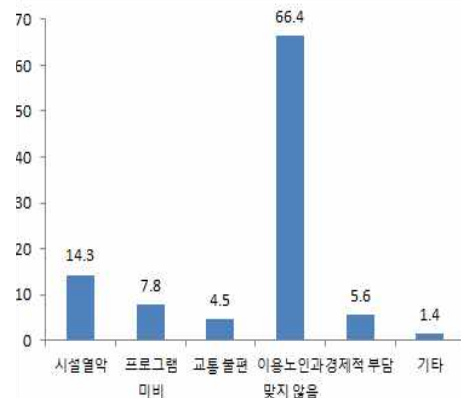
이용만족도를 보면, 노인복지관은 84.4%가 만족하고 있는 반면 경로당은 76.2%가 만족하고 있어 노인복지관은 이용률은 낮지만 경로당 보다 만족도가 높다. 이는 노인복지관이 1개 시군구당 평균 1.5개소 정도에 불과하고 도시지역과 농어촌 지역의 읍지역 중심으로 설치되어 있어 접근성이 떨어지는 등의 이유로 이용률은 낮으나, 경로당에 비해 다양한 프로그램과 서비스가 제공되고 있기 때문에 만족도는 높은 것으로 보인다.

경로당의 불만족 이유는 ‘이용노인과 맞지 않음’이 66.4%로 가장 높고 시설 열악(14.3%), 프로그램 미비(7.8%) 순이었다. 경로당의 불만족 이유로 ‘이용노인과 맞지 않음’이 매우 높은 것은 경로당이 뚜렷한 기능 없이 친목도모나 휴식 위주의 공간으로 활용되고 있는 측면이 많다는 것을 간접적으로 보여주는 결과로, 경로당의 이용률을 높이기 위해서는 이용자의 욕구에 맞는 다양한 기능을 활성화하는 노력이 요구된다.

[그림 25] 노인여가복지시설 이용만족도(%)



[그림 26] 경로당 불만족 이유(%)



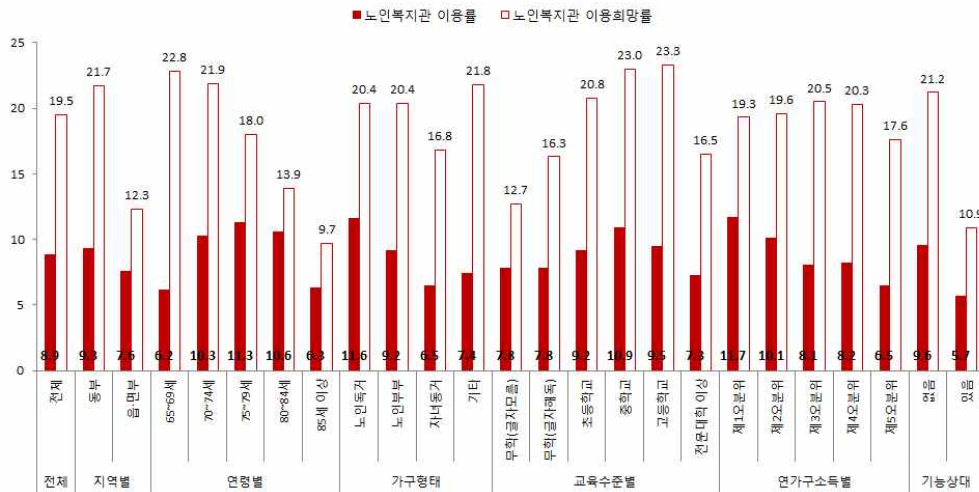
자료: 보건복지부, 「2014년도 노인실태조사」

이용희망률을 보면, 노인복지관의 이용희망률이 이용률에 비해 상당히 높게 나타나고 있다. 상대적으로 도시지역과 중·고등학교 학력소지 노인과 중간수준의 소득층에서 노인복지관 이용 욕구가 크게 나타나, 향후 도시 지역의 노인복지관 공급이 더 확대될 필요가 있어 보인다.

65~69세의 전기노인의 경우 경로당, 노인복지관 모두 미충족 욕구가 크므로 이들의 특성에 맞는 서비스가 더 확충될 필요가 있다.

[그림 27] 노인복지관 이용률 및 이용희망률

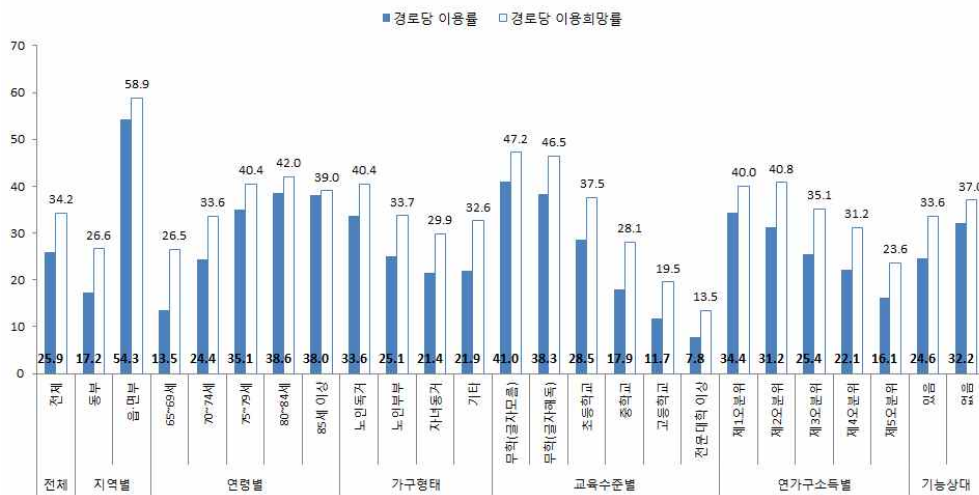
(단위: %)



자료: 보건복지부, 「2014년도 노인실태조사」

[그림 28] 경로당 이용률 및 이용희망률

(단위: %)



자료: 보건복지부, 「2014년도 노인실태조사」

나. 노인여가복지시설의 지역별 수요-공급 격차

(1) 분석개요

국회예산정책처는 229개 시군구의 노인 비율과 노인 수, 기초연금 수급률, 노인 100인당 노인여가복지시설 수, 노인 1인당 보조금액을 활용하여, 광역 시도 및 시군구 단위에서 노인여가복지시설의 수요-공급 간 격차를 분석하였다. 본 보고서에서는 노인여가복지시설의 수요를 도출하기 위하여 2016.12.31. 기준 주민등록 인구통계 및 보건복지부 제출자료를 토대로 노인 수와 노인 비율, 기초연금 수급률을 산출하였다. 노인여가복지시설의 공급은 2016.12.31. 기준 지역별 노인여가복지시설(노인복지관, 경로당, 노인교실) 수와 노인여가복지시설에 지원된 보조금액(국비 및 지방비)을 활용하였다. 노인여가복지시설의 수요-공급 격차 분석에 활용된 지표를 정리하면, 다음과 같다.

[표 17] 노인여가복지시설 수요-공급 격차 분석대상 지표

구 분	지표 및 산출식
노인여가 복지시설 수요	-행정구역별 노인 비율(%) $=[(65\text{세 이상 노인 수})/(\text{주민등록 총인구 수})]\times 100$ -행정구역별 노인 수(명) -행정구역별 기초연금 수급률(%) $=[(\text{기초연금 수급자 수})/(\text{노인 수})]\times 100$
노인여가 복지시설 공급	-행정구역별 노인 100인당 노인여가복지시설 수(개소) $=[(\text{노인복지관 수}+\text{경로당 수}+\text{노인교실 수})/(\text{65세 이상 노인 수})]\times 100$ -행정구역별 노인 1인당 보조금액(천원) $=(\text{노인여가복지시설에 지급된 보조금})/(\text{65세 이상 노인 수})$

자료: 보건복지부 제출 2017 노인복지시설 현황· 2016 기초연금 수급현황· 2016 노인여가복지시설 보조금 수입 현황, 행정안전부 주민등록인구현황(2016.12.31.)

지역별 노인여가복지시설의 수요-공급 격차를 분석하기 위하여, 분석대상(ex. 노인 비율, 노인 100인당 노인여가복지시설 수)의 최대값을 기준으로 각 지역 노인여가복지시설에 대한 수요와 공급이 차지하는 정도를 비율로 나타내는 상대적 거리 개념을 도입하였다. 이는 서스톤(Thurstone, Louis Leon)이 제안한 판단척도모형에 근거를 두는 방법으로, 이를 통하여 어떤 특성과 관련한 개인이나 대상 또는 사건

에 대한 척도를 결정할 수 있다. 즉, 주어진 한 변인을 다른 변인과 비교하여 그 판단의 분포를 토대로 척도치를 산출하였다. 이는 변인 속성의 순열척도를 통하여 평가한 집단의 비율차이로부터 등간척도를 찾아내는 것이다. 이러한 상대적 거리의 개념을 간단하게 표현하면 다음과 같다.

[표 18] 노인여가복지시설 수요-공급의 상대적 거리 산출 공식

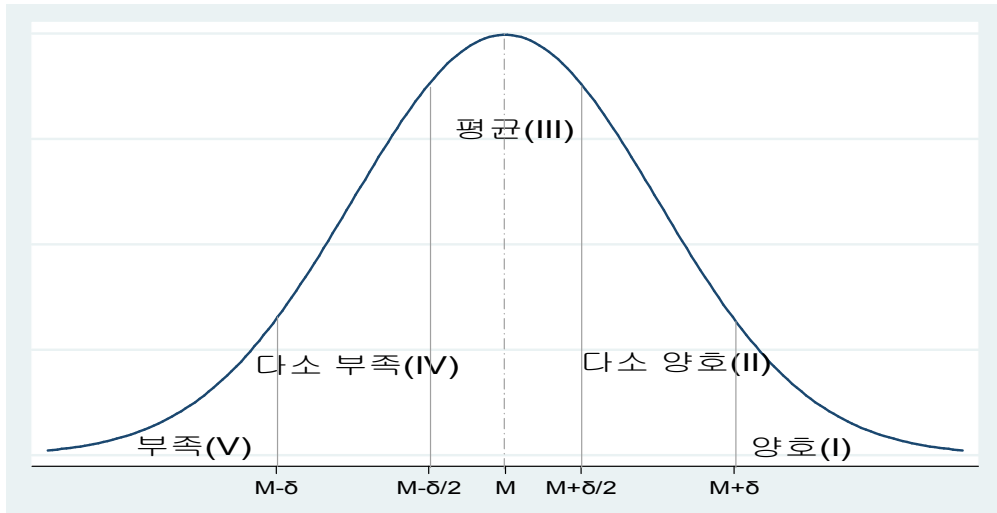
$D_{ij} = X_{ij} / \text{Max}_j(X_{ij})$	
-i :	노인여가복지시설 수요 및 공급 변인
-j :	해당 지역
- D_{ij} :	구하고자 하는 상대적 거리
- X_{ij} :	해당지역 j에 대한 노인여가복지시설 수요 및 공급 변인 i의 값
- $\text{Max}_j(X_{ij})$:	해당지역 j에 대한 노인여가복지시설 수요 및 공급 변인 i의 최대값

자료: 이경은·이은정·이철우, 「아동복지 수요공급 격차에 따른 지역구분과 지역아동센터의 특성」, 한국아동복지학(48), 한국아동복지학회, 2014.

노인여가복지시설의 각 지표별 상대적 거리를 산출한 후, 수요와 공급으로 구분하여 각 지표의 상대적 거리의 평균을 구하였다. 예를 들면, 노인여가복지시설 수요는 지역별 노인 비율과 노인 수, 기초연금 수급률로 도출한 각 상대적 거리의 평균이며, 노인여가복지시설의 공급은 지역별 노인 100인당 노인여가복지시설의 수와 노인 1인당 보조금액으로 도출한 각 상대적 거리의 평균이다. 이렇게 구한 수요와 공급의 차이 즉 공급에서 수요를 뺀 값으로 수요-공급의 격차를 나타내었다.

이에 더하여, 노인여가복지시설 수요-공급의 격차를 아래의 정규분포 그림과 같이 5개의 유형으로 구분하였다. 이러한 유형화는 계급별 도수분포를 정규분포에 근사하게 분포시키기 위해 광역 시도 및 시군구의 노인여가복지시설 수요-공급 격차의 평균(M)과 표준편차(δ)를 고려하여 5개의 유형으로 나눈 것이다. III에 해당하는 지역은 공급이 전국 평균 수준으로 적정한 상태로 볼 수 있다. 한편, I 유형은 공급상태가 양호, II유형은 다소 양호, IV유형은 다소 부족, V유형은 부족으로 구분하였다.

[그림 29] 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 지역별 유형화



자료: 국회예산정책처에서 작성

한편, 본 보고서에서 실시한 노인여가복지시설의 수요-공급 격차 분석과 그에 따른 지역별 유형화는 노인여가복지시설의 수요 및 공급에 영향을 미치는 다양한 요인을 통제하지 못했다는 한계가 있다. 좀 더 정확한 수요-공급 격차 분석을 위해서는 각 지역별로 설치된 모든 노인여가복지시설에서 노인여가를 위해 활용되는 재정의 양과 형태, 시설별 노인 이용량과 활용되는 여가프로그램의 양과 질 등 공급 여건을 고려할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 노인의 건강 상태 및 가구의 형태, 소득 수준 등은 노인여가복지시설에 대한 수요에 영향을 미치는 요소로 볼 수 있는 데이터를 반영하지 못했다는 한계가 있다. 따라서 향후 정부는 정교한 연구방법을 활용하여 노인여가복지시설의 수요-공급 격차 분석을 실시한 결과를 바탕으로 노인여가복지시설 공급의 효율화 방안을 강구할 필요가 있다.

(2) 우리나라 노인여가복지시설의 수요 및 공급 현황

우리나라 노인여가복지시설의 수요를 파악하기 위하여, 지역별 노인 수, 노인 비율, 기초연금 수급률을 살펴보았다. 먼저 시군구별 노인 비율을 보면, 전남 고흥군(37.5%), 경북 의성군(36.8%), 경북 군위군(35.9%) 등 28개 지역의 비율이 30% 이상으로 나타나고, 울산 북구(6.6%), 대전 유성구(7.4%), 경북 구미시(7.5%) 등 20개 지역은 10% 이하로 나타나 노인비율의 지역 간 편차가 큰 것을 확인할 수 있다.

다음으로 노인 수는 경남 창원시(117,208명), 경기 고양시(114,092명) 등이 10만 명 이상 거주하는 것으로 나타난 반면, 경북 울릉군(2,154명), 충남 계룡시(3,847명) 등 노인 수가 1만명 이하인 지역도 29곳이 존재한다.

다음으로 기초연금 수급률은 전남 완도군(91.1%), 전남 고흥군(90.5%)이 90%를 넘고 있는 반면, 기초연금 수급률이 가장 낮은 서울 서초구는 27%로 앞의 지역들과 비교하여 3배 이상 차이가 난다. 기초연금은 일정 소득 수준 이하의 노인에게 지급하는 사회보험으로 여가를 즐기기 어려운 여건을 가진 노인들의 비중은 노인여가복지시설의 수요에 있어 고려해야 할 요인이라고 볼 수 있다.

[표 19] 시군구별 노인여가복지시설 수요(내림정렬)

지 역	노인 비율 (%)	지 역	노인 수 (명)	지 역	기초연금 수급률 (%)
전남 고흥군	37.5	경남 창원시	117,208	전남 완도군	91.1
경북 의성군	36.8	경기 고양시	114,092	전남 고흥군	90.5
경북 군위군	35.9	경기 성남시	109,744	전남 신안군	88.9
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
부산 남구	16.4	경북 영주시	24,577	경남 양산시	71.9
충남 서산시	16.4	경기 포천시	24,292	부산 남구	71.8
서울 종로구	16.3	대구 달성군	24,215	대구 남구	71.8
서울 중구	16.3	충남 공주시	24,213	강원 홍천군	71.7
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
경북 구미시	7.5	강원 양구군	4,108	경기 과천시	35.6
대전 유성구	7.4	충남 계룡시	3,847	서울 강남구	30.1
울산 북구	6.6	경북 울릉군	2,154	서울 서초구	27

자료: 보건복지부 제출 자료(2016 기초연금 수급현황) 및 행정안전부 주민등록인구현황('16.12.31.)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

노인여가복지시설의 공급 요인은 지역별 노인 100인당 노인여가복지시설(노인복지관, 경로당, 노인교실) 수를 산출하여 활용하였다. 또한, 지역별로 노인여가복지시설에 지급된 보조금을 노인 수로 나누어 줌으로써 노인 1명에게 얼마나 예산이 지출되었는지를 확인하는 재정 변수를 추가하였다. 노인 100인당 시설 수를 지역별

로 보면, 전북 진안군(4.107개소)을 비롯하여 100인당 1개소 이상인 지역은 129개로 나타났다. 서울을 비롯한 대도시와 경기, 제주 지역은 평균 1개에 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 노인여가복지시설의 대부분을 경로당이 차지하고 있는 현실을 고려하면, 다양한 여가서비스를 제공하는 시설의 수는 절대적으로 부족한 것으로 판단된다. 노인 1인당 보조금액은, 강원 화천군이 62만 6천원으로 가장 많이 지원되었고 다음으로 경기 과천시(43만 7천원), 충남 계룡시(36만 4천원) 순으로 많이 지원되었다. 경기 동두천시(9만 4천원) 등 노인 1인당 10만원 미만으로 지급된 지역은 124개로 나타났다. 특히 서울 강남구(7천원), 서울 서초구(1만원) 충남 서산시(1만1천원) 등은 노인여가복지시설에 투입된 보조금으로 인한 혜택을 거의 보지 못한 것으로 나타났다.

[표 20] 시군구별 노인여가복지시설 공급(내림정렬)

지 역	노인 100인당 노인여가복지시설 수 (개소)	지 역	노인 1인당 보조금액 (천원)
전북 진안군	4.107	강원 화천군	626
전북 순창군	4.047	경기 과천시	437
전북 장수군	3.929	충남 계룡시	364
⋮	⋮	⋮	⋮
부산 강서구	1.199	경기 동두천시	94
대구 달성군	1.198	경남 남해군	94
전북 군산시	1.191	경남 하동군	94
인천 강화군	1.184	전남 영암군	93
⋮	⋮	⋮	⋮
서울 은평구	0.209	충남 서산시	11
서울 관악구	0.191	서울 서초구	10
서울 강북구	0.182	서울 강남구	7

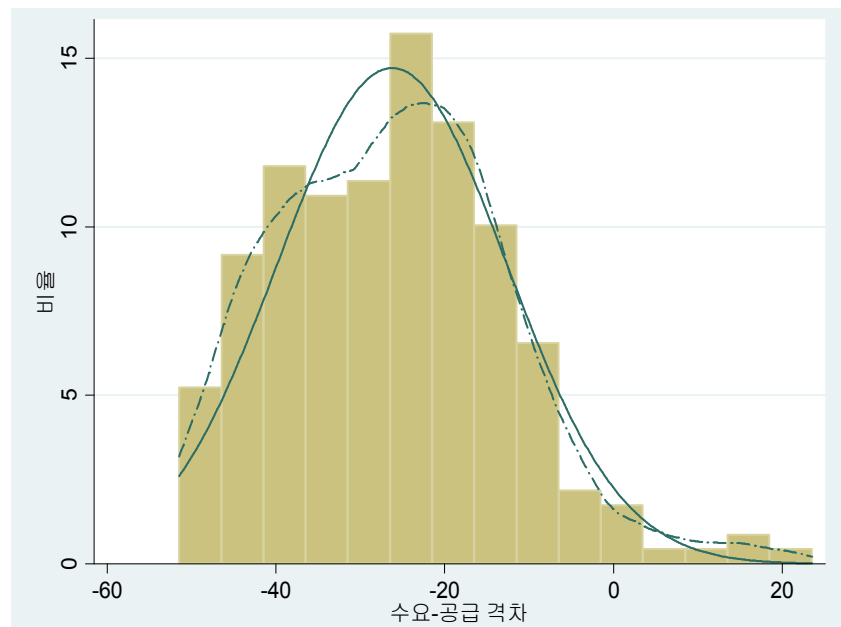
자료: 보건복지부 제출자료(2016 노인여가복지시설 현황, 보조금 현황) 및 행정안전부 주민등록인구 현황(2016.12.31.)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

지금까지 노인여가복지시설의 수요 및 공급의 각 요인별로 지역 현황을 살펴 보았다. 각 지역의 수요와 공급은 5개 요인별 상대적 거리값들을 산출하고 수요 요인의 상대적 거리값들의 평균을 해당 지역의 수요로, 공급요인의 상대적 거리값들의 평균을 해당 지역의 공급으로 하여, 공급에서 수요를 뺀 수요-공급의 격차를 도출하였다.([부록 1. 시군구별 노인여가복지시설 수요-공급 및 수요-공급 격차 참조])

도출된 결과에 따르면, 229개 시군구 중 수요에 비해 공급이 많은 지역(수요-공급 간 격차가 양(+))의 값을 가짐은 7개 지역⁴¹⁾뿐이고, 나머지 222개 시군구는 수요에 비해 공급이 부족한 것으로 나타났다.⁴²⁾

[그림 30]은 노인여가복지시설의 수요-공급 격차의 지역별 분포를 시군구를 기준으로 나타낸 것이다. 시군구별 수요-공급 격차(=공급-수요) 평균이 영보다 작은 -26.24%p로 평균 수준 자체가 수요에 비해 공급이 부족한 것으로 나타나고 있어, 전체적으로 노인여가복지시설의 공급이 부족한 상황임을 알 수 있다.

[그림 30] 노인여가복지시설 수요-공급 간 격차의 분포



자료: 국회예산정책처 작성

41) 경기 과천시(14.08%p), 강원 화천군(22.32%p), 충남 계룡시(8.06%p), 전북 진안군(15.55%p), 전북 무주군(1.28%p), 전북 순창군(2.13%p), 전북 장수군(9.83%p)

42) 본 보고서의 상대적 거리 개념은 판단순위 척도이므로 음(-)의 값 자체가 시설이 얼마나 부족한지 크기를 나타내는 것은 아니고, 지역별 비교를 통하여 상대적 부족 여부 등의 상태를 파악할 수 있다.

(3) 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 지역별 유형화

본 보고서에서는 노인여가복지시설의 수요-공급 격차의 평균(M)과 표준편차(σ)를 고려하여 229개 시군구를 5개의 유형으로 구분하였다. III유형은 평균 수준의 격차를 보이는 지역, I, II유형은 평균 수준보다 상대적으로 공급이 양호한 지역, IV, V유형은 평균 수준보다 상대적으로 공급이 부족한 지역이다.

229개 시군구를 5개 범주로 유형화한 결과 [표 21]에서 보는 바와 같이, 강원 화천군(22.32%p), 전북 진안군(15.55%p), 경기 과천시(14.08%p)를 비롯하여 69개 지역은 평균수준보다 공급이 상대적으로 양호한 것으로 나타났고, 서울 은평구(-51.47%p), 경남 창원시(-50.34%p), 서울 강북구(-49.82%p) 등 76개 지역은 평균 수준에 비하여 공급이 부족한 것으로 나타났다. 229개 모든 지역에 대한 유형화 결과는 [부록 2]에 실었다.

[표 21] 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 시군구별 유형화

유형	격차(=공급-수요)의 범위(%p)	해당 지역
I (양호)	-12.56 ~ 22.32	강원 화천군, 전북 진안군, 경기 과천시 등 33개 지역
II (다소양호)	-19.14 ~ -12.81	경북 봉화군, 광주 광산구, 강원 횡성군 등 36개 지역
III (평균수준)	-32.98 ~ -16.69	충북 제천시, 경기 광주시, 경기 양주시, 경남 김해시 등 84개 지역
IV (다소부족)	-39.50 ~ -33.13	대전 동구, 서울 송파구, 대전 중구 등 35개 지역
V (부족)	-51.47 ~ -39.99	서울 은평구, 경남 창원시, 서울 강북구 등 41개 지역

주: 229개 모든 시군구에 대한 유형화 결과는 [부록 2. 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 시군구별 유형화 결과] 참조

자료: 국회예산정책처 작성

(4) 광역 시·도별 노인여가복지시설의 수요-공급 격차 분석

광역 시도별 노인여가복지시설의 수요-공급 격차 분석에서는 광역 시도 내 시군구의 수요 및 공급의 각 요인별 평균값을 활용하여 분석하였다. 예를 들어, 광역 시도별 노인 비율의 상대적 거리는 해당 시도 내 시군구별 노인 비율의 상대적 거리값의 평균으로 나타내었다.

분석 결과 노인여가복지시설의 수요 요인 중 노인 비율(상대적 거리)이 가장 높은 곳은 전남(70.03%)이고 부산(43.42%), 제주(40.19%)는 중위 수준이며, 세종(26.56%), 울산(24.59%)이 가장 낮았다. 노인 수(상대적 거리)를 비교하면, 서울(44.23%)이 가장 많고, 제주(38.05%), 경기(37.83%) 순으로 나타났다. 전남(15.47%)과 강원(12.62%)은 노인 비율과 비교하여 노인 수는 상대적으로 적었다. 기초연금 수급률(상대적 거리)은 전남(91.80%)과 전북(88.85%), 경북(87.21%)순으로 높았다.

노인여가복지시설 공급 요인의 상대적 거리를 살펴보면, 노인 100인당 시설 수(상대적 거리)는 전북(66.80%), 전남(61.76%)이 가장 많고, 서울(6.43%), 대구(11.6%)가 가장 적은 것으로 나타났다. 노인 1인당 보조금액의 상대적 거리는 시설 수의 상대적 거리에 비하여 낮은 값을 나타내고 있는데 가장 큰 전북지역의 상대적 거리 값도 28.86%로 낮게 도출되고 있으며 서울(5.86%)과 대구(7.41%)는 10% 미만의 값을 보이고 있다.

[표 22] 광역 시·도별 노인여가복지시설의 수요 및 공급 상대적 거리

(단위: %)

지 역	수 요			공 급	
	노인 비율	노인 수	기초연금 수급률	노인 100인당 시설 수	노인 1인당 보조금액
서울	35.90	44.23	57.66	6.43	5.86
부산	43.42	28.59	77.05	12.16	11.30
대구	38.95	35.08	76.39	11.68	7.41
인천	37.94	27.66	77.34	14.92	13.05
광주	35.43	29.45	73.05	18.93	21.28
대전	31.85	29.28	71.37	12.30	11.21
울산	24.59	18.56	70.87	18.58	18.83
세종	26.56	20.64	67.63	45.59	13.45
경기	33.05	37.83	67.00	19.75	19.59
강원	52.61	12.62	80.23	33.91	23.89
충북	56.02	18.67	83.05	51.76	21.50
충남	57.55	19.91	80.01	41.74	21.75
전북	67.21	20.79	88.85	66.80	28.86
전남	70.03	15.47	91.80	61.76	19.50
경북	66.75	18.27	87.21	45.34	15.89
경남	59.94	22.76	85.69	48.89	14.37
제주	40.19	38.05	71.78	12.42	10.92

자료: 국회예산정책처 작성

다음으로 시도별 수요-공급의 격차를 알아보기 위하여, [표 23]에서는 시도별 수요, 공급의 각 요인별 평균을 구하여 공급과 수요를 산출하고 공급에서 수요를 뺀 격차를 산출하였다. 이는 앞서 시군구의 수요-공급 격차를 도출해 낸 것과 마찬가지로 방법이다.

산출 결과 광역 시도의 노인여가복지시설에 대한 수요-공급 격차를 보면, 대구(-40.60%p), 서울(-39.78%p), 제주(-38.34%p) 부산(-37.96%p)지역에서 공급이 많이 부족한 것으로 나타나고 있으며, 세종(-8.75%p), 전북(-11.13%p) 등 7개 지역은 전국 평균보다 격차가 작게 나타나 비교적 양호한 상태로 분류된다. 그러나 모든 시도에서 공급보다 수요가 높게 나타나고 있어 시군구별 수요-공급 격차 분석 결과와 마찬가지로 우리나라의 노인여가복지시설은 부족한 상태임을 확인할 수 있다.

[표 23] 시도별 노인여가복지시설 수요-공급 간 격차

(단위: %, %p)

지 역	공급 상대적 거리	수요 상대적 거리	격차 (=공급-수요)
서울	6.15	45.93	-39.78
부산	11.73	49.69	-37.96
대구	9.54	50.14	-40.60
인천	13.98	47.65	-33.67
광주	20.10	45.98	-25.87
대전	11.76	44.16	-32.41
울산	18.71	38.01	-19.30
세종	29.52	38.28	-8.75
경기	19.67	45.96	-26.29
강원	28.90	48.49	-19.58
충북	36.63	52.58	-15.95
충남	31.74	52.49	-20.75
전북	47.83	58.95	-11.13
전남	40.63	59.10	-18.47
경북	30.62	57.41	-26.79
경남	31.63	56.13	-24.50
제주	11.67	50.01	-38.34

자료: 국회예산정책처 작성

시군구 분석에서와 마찬가지로 노인여가복지시설 수요-공급 격차의 평균(M)과 표준편차(δ)를 고려하여 17개 광역 시·도를 5개의 유형으로 구분한 결과, 경남, 광주, 경기, 경북 지역은 평균 수준의 노인여가복지시설의 공급이 이루어지고 있는 지역(Ⅲ유형)이고, 세종, 전북, 충북, 전남, 울산, 강원, 충남 등 7개 지역은 노인여가복지시설의 공급이 전국 평균 수준보다 양호하며(I, II 유형), 대전, 인천은 전국 평균 수준보다 공급이 다소 부족하고(IV 유형), 부산, 제주, 서울, 대구는 전국 평균 수준보다 부족(V 유형)한 것으로 분석되었다.

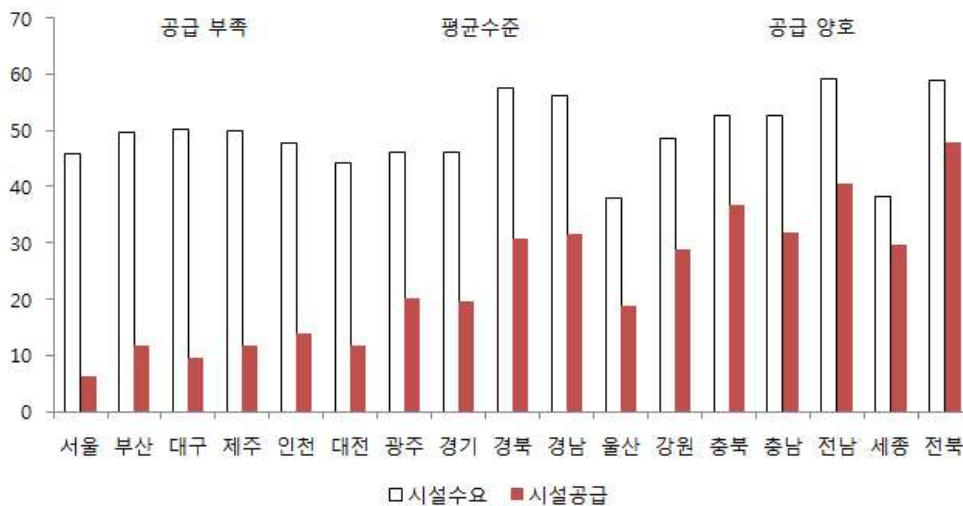
[표 24] 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 시도별 유형화

유형구분	해당 시도
I (양 호)	세종, 전북
II (다소양호)	충북, 전남, 울산, 강원, 충남
III (평 균)	경남, 광주, 경기, 경북
IV (다소부족)	대전, 인천
V (부 족)	부산, 제주, 서울, 대구

- 주: 1. 시도별 노인여가복지시설 수요-공급 격차의 평균(M)은 -25.89이며, 표준편차(σ)는 9.97임.
 2. 콜모고로프-스미르노프 검정(Kolmogorov-Smirnov test)을 통하여 수요-공급 격차의 분포를 검정해본 결과, K-S 검정의 검정통계량 값이 0.1222로 나타났으며, 검정통계량의 p값(0.96)이 일반적인 유의수준보다 매우 크기 때문에 노인여가복지시설의 수요-공급 격차에 따른 시도별 유형화는 정규분포를 따른다고 말할 수 있음
 3. 유형 구분은 평균(M)에서 표준편차의 $\pm 1/2$ 을 기준으로 구분하였음
 자료: 국회예산정책처 작성

[그림 31] 광역 시도별 노인여가복지시설 수요 및 공급

(단위: %)



자료: 국회예산정책처 작성

분석지역을 도시지역과 도지역으로 구분해보면, 7개 광역시 중 울산과 광주를 제외한 5개 광역시가 모두 공급이 평균보다 부족한 IV유형과 V유형에 해당하여 도 지역에 비해 노인여가복지시설의 공급이 부족한 것으로 나타나고 있다. 이러한 차이는 노인여가복지시설의 공급(노인인구 대비 시설 수 및 시설 보조금액)이 상대적으로 광역시가 적기 때문이다. [그림 31]에서 보면 도시지역과 도지역 간 수요에서

는 뚜렷하게 구분되는 차이를 볼 수 없지만, 공급에서는 도시지역이 도지역에 비해 적은 것을 분명하게 알 수 있다. 이러한 도시지역과 도지역의 공급의 차이는 본 분석에서 반영하고 있지 않은 민간영역의 공급이 도시지역이 많다는 점을 고려하면 실제 양 지역 간 공급의 차이는 분석에서 나타난 결과보다 작을 수 있다. 그러나 노인여가복지시설에 대한 수요는 노인인구의 증가와 함께 지속적으로 증가할 것으로 예상되며, 노인인구의 증가속도가 도지역에 비해 도시지역이 훨씬 빠르다는 점⁴³⁾을 고려하면, 신뢰할만한 수요조사와 보다 정교한 연구방법을 토대로 적정한 수준의 노인여가복지시설 및 노인여가서비스의 공급이 이루어질 수 있도록 공급을 확대하는 방안에 대한 강구가 있어야 할 것으로 보인다.

한편, 동일 광역 시도 내에서 지역 간 편차가 다양하게 나타나고 있는데, 제주를 제외한 지역에서 경북이 지역 간 편차가 7.07%p로 가장 작고, 전북(16.11%p)을 비롯한 경기(13.45%p), 강원(12.27%p), 부산(12.24%p), 충북(12.06%p) 등은 10%p 이상의 편차를 보이고 있다. 시도 내 지역별 수요-공급 격차가 평균 9.78%p의 편차가 있는 것으로 나타나 지역 간 편차도 큰 것으로 분석되었다.

43) 2015년 대비 2045년에 고령인구 증가율이 높은 시도는 울산·인천·경기·대전·광주 순으로, 향후 30년 동안 도시지역의 고령인구가 3배 이상 많아질 것으로 예상된다.〔인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 I [총론: 인구구조 변화와 정책 대응] 보고서 [표 12]〕

[표 25] 광역 시도내 시군구별 노인여가복지시설 수요-공급 격차의 평균과 편차

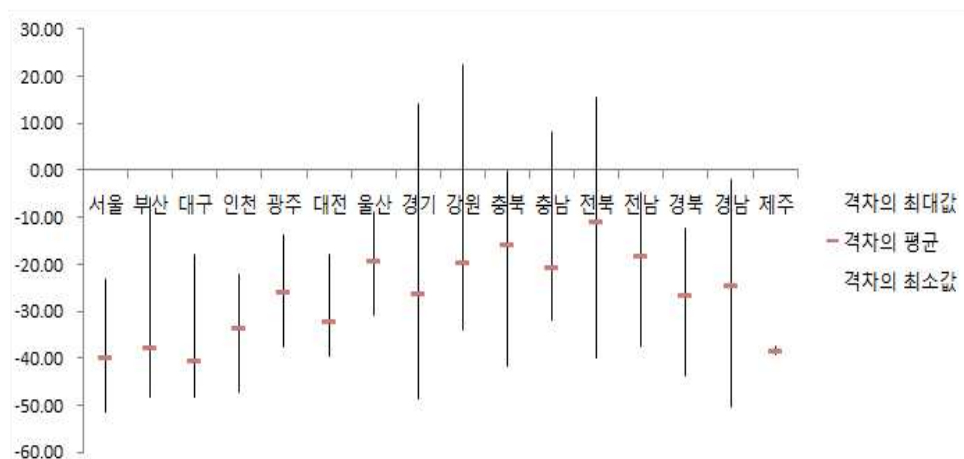
(단위 : %p)

지 역	격차의 평균	표준 편차	격차의 최대값	격차의 최소값
서울	-39.78	6.87	-51.47	-23.33
부산	-37.96	12.24	-48.15	-5.65
대구	-40.60	9.84	-48.13	-18.02
인천	-33.67	8.24	-47.19	-22.29
광주	-25.87	9.41	-37.37	-13.84
대전	-32.41	8.83	-39.50	-18.12
울산	-19.30	8.43	-30.82	-9.07
경기	-26.29	13.45	-48.69	14.08
강원	-19.58	12.27	-34.07	22.32
충북	-15.95	12.06	-41.67	-0.29
충남	-20.75	9.91	-32.01	8.06
전북	-11.13	16.11	-39.99	15.55
전남	-18.47	9.28	-37.37	-4.82
경북	-26.79	7.07	-43.78	-12.56
경남	-24.50	11.40	-50.34	-2.01
제주	-38.34	1.08	-39.10	-37.57

자료: 국회예산정책처 작성

[그림 32] 광역 시도 내 지역간 노인여가복지시설 수요-공급 격차

(단위 : %p)



자료: 국회예산정책처 작성

V. 정책 시사점

1. 노인에 대한 인식 전환 및 법적 기반 확충

우리 사회는 고령화 속도가 어느 국가의 사례보다도 빠르게 나타나고 있다. 2017년에 노인인구가 전체 인구의 14%를 차지하여 고령사회에 진입하였고 향후에도 고령화는 빠르게 진행될 전망이다. 기대수명도 점점 길어져 우리 사회는 노인이 다수가 되는 사회로 빠르게 변하고, 국민 대다수가 길어진 노년의 생을 살아가는 사회로 변모될 것이다. 이러한 변화에 대응하기 위해서는 노인을 보편적 정책 대상에서 분리된 소수의 소외 계층으로 취급해 온 지금까지의 인식과 태도의 전환이 필요하다. 이제부터는 대부분의 정책에서 ‘노인’을 주요 정책대상으로 인지할 필요가 있다.

노인의 사회참여 및 여가 정책과 관련 지어 보면, 경제활동에서 물러나서 대부분의 시간이 여가인 노인에게 새로운 사회참여 기회가 보장되고 적극적인 여가활동 기회가 제공되는 것은 국민의 다수가 노인이고 긴 노년기를 살아간다는 점에서, 국민 개개인의 자아실현과 삶의 질 향상을 위한 중요한 보편적 정책 과제가 된다.

그러나 2000년대 중반부터 저출산·고령사회기본계획 수립으로 고령사회대책이 구체화되어 추진되어 왔으나 지금까지 노인의 사회참여 및 여가 정책의 중요성은 낮게 평가되어 왔다. 본문에서 살펴보았듯이, 노인복지나 노인의 사회참여 및 여가와 관련된 여러 법률들은 노인복지를 노인의 건강과 생활안정이라는 최저선의 생계 보장에 초점을 맞추고 있고, 노인을 소외계층으로 명시하고 있거나 주요 적용대상으로 인지하지 않고 있다.

고령사회에서 국민의 삶의 질의 문제와 연결되는 노인의 사회참여 및 여가활동을 활성화하기 위해서는 먼저, 노인을 보편적 정책 대상으로 보는 인식 전환과 이를 반영한 법률적 기반의 확충이 필요하다.

2. 노인인구의 양적 증대 및 욕구 다양화에 대응한 정책 다각화

노인의 사회참여나 여가는 기본적으로 다양한 형태로 나타나므로 정책 수요자의 모든 욕구를 공적 영역에서 충족시킬 수 없다. 그러나 노인이 소수일 때는 노인복지관, 경로당 등과 같은 인프라 확충으로 공적 영역에서 담당하는 역할이 컸다고 할 수 있다.

그런데 노인인구의 증가로 절대적 서비스 대상이 증가하고 욕구도 더 다양하게 나타나는 상황에서는 공적 영역 외에 민간의 참여를 활성화하여 서비스 자원을 다원화할 필요가 있다. 이 때 공공 영역과 민간 영역에서 어떻게 효율적으로 역할 분담을 할 것인지에 대한 방안도 검토가 필요한 부분이다.

본 보고서에서는 노인여가복지시설의 공급 상황을 분석하였다. 분석 결과 우리나라 대부분의 지역에서 수요에 비해 공급이 부족하고 지역별 편차도 작지 않다는 결과가 도출되었다. 이러한 결과에 따르면 경로당, 노인복지관과 같은 노인여가복지시설의 공급을 확대할 필요가 있다. 다만, 공공체육시설, 공공문화시설, 공공복지시설 등 여가서비스를 제공하는 다양한 공공 인프라를 갖춘 지역에서는 노인에 특화된 시설에 의존하기보다 보편적 공공 인프라의 고령친화성을 증대하는 것이 합리적인 방안이 될 수 있다. 다양한 서비스가 제공될 수 있고, 노인이 지역 사회의 주체로서 통합적으로 참여할 수 있는 기회가 넓어질 수 있기 때문이다.

3. 노인 사회참여 활성화를 통한 사회 파급효과 도모

정부는 제1차부터 제3차까지의 저출산·고령사회기본계획에 따라 2006년 이후부터 10년 이상 노인의 사회참여 활성화 정책을 추진해 왔으나 노인의 자원봉사 참여율 및 평생교육 참여율은 선진국들과 비교하여 매우 저조한 수준으로 그동안의 정책 효과가 뚜렷하게 보이지 않는다.

노인실태조사 등에 따르면, 노인의 자원봉사 및 평생교육 참여희망률이 참여율의 두 배 이상으로 나타나고 있어 참여희망 욕구가 충분히 실현되지 못하고 있다. 자원봉사와 평생교육은 모두 저연령·고학력·고소득층의 참여가 높은 분야이다. 앞서 살펴보았듯이, 베이비붐 세대가 노년기에 진입하게 되는 가까운 미래에는 전기

노인인구가 증가하고 노인들의 학력, 소득, 사회·문화적 인식 등의 수준이 현세대 노인보다 높을 것으로 전망된다. 따라서 미래 노인세대의 자원봉사 및 평생교육 참여 욕구는 지금보다 양과 질 모든 면에서 커질 것으로 예상된다.

또한, 자원봉사와 평생교육은 다른 활동에 비해 사회적 파급효과가 크다. 따라서 노인의 자원봉사 및 평생교육 참여를 활성화하기 위한 정책은 참여 욕구를 충족시키는데 그치지 않고 사회·경제적 효과로 이어질 수 있도록 정책 설계가 필요하다.

노인 자원봉사활동의 경우 활동 내용의 내실화, 수요처와의 원활한 연계 체계 구축, 노인이 보유한 전문성을 활용할 수 있도록 다양한 분야의 특화된 봉사단체 구성 활성화 등을 통해 자원봉사자의 만족도를 높이는 동시에 사회·경제적 가치 창출을 실질화해 나갈 수 있는 전략이 필요하다.

평생교육은 「평생교육법」에 근거한 평생교육 체제 내의 구조화된 교육서비스 이용을 활성화할 필요가 있다. 이를 위해 대학, 사회단체 등의 노인 대상 교육서비스 공급을 활성화하는 방안이 요구된다. 특히 평생교육은 고령사회가 갖는 노인빈곤 문제나 생산가능인구 감소 문제를 완화하는 효과를 가져올 수 있다는 점에서 사회적 유용성이 크다. 따라서 노인뿐 아니라 중장년층을 포함하는 성인 대상의 평생교육 체제를 전반적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

4. 노년층 내의 정책 사각지대 및 성인문해교육에 대한 공공 책임성 강화

노인의 사회참여 및 여가 정책에서 민간 영역의 참여 확대는 노인들의 다양화되는 욕구를 충족해 줄 수 있다. 그러나 빈곤노인 및 독거노인의 증가, 돌봄 노인의 증가 등이 심각한 사회 문제로 대두되는 고령사회에서 지불능력 부족 등으로 여가생활을 제대로 영위하지 못하는 노인이 적지 않을 것으로 예상된다.

즉, 민간 영역의 참여 확대로 여가서비스가 확대·다양화되는 이면에는 이를 영위하기 어려운 소외 노인층이 있다. 이들에게도 여가활동 기회가 균등하게 제공될 수 있는 정책적 관심이 필요하다.

소외 노인층에 대해서는 여가정책보다 소득보장, 의료보장 등의 혜택이 더 중요한 문제가 될 수 있다. 하지만, 이들 소외 노인들은 사회적으로 고립되기 쉽고 사회적 고립은 신체적, 정신적 건강을 다시 악화시키는 순환구조를 갖는다. 이들에

대한 여가정책은 높은 노인 자살률이나 치매노인 증가 등을 예방할 수 있는 효과적인 방안이기도 하다.

한편, 사회의 급격한 발전과 변화는 노인들의 일상생활을 어렵게 한다. 연령이 높아질수록 노인들은 사회적·문화적으로 요청되는 기초생활능력이 저하됨으로써 독립적인 일상생활 영위가 어려워지게 된다. 노인단독가구가 증가하는 사회 변화 속에서 개인 능력에 상관없이 노인들이 일상생활에 필요한 기본적인 교육을 받을 수 있도록 하는 것은 국가의 책임영역에 속하는 문제로 볼 수 있다. 미국, 영국, 프랑스 등 고령화 현상을 경험하고 있는 여러 선진국에서는 일찍부터 성인문해교육을 국가차원에서 체계적으로 제도화하고 지원하고 있다.

노인인구의 증가로 문해교육의 수요도 증가할 것으로 예상된다. 현재 교육부의 문해교육 지원사업은 지자체에 프로그램 운영비를 지원하는 정도로 지자체가 부담하는 비용이 더 크다. 중앙정부 차원에서 노년층에 대한 문해교육의 체계적인 실행 방안을 강구할 필요가 있다.

5. 부처 간 정책 연계를 통한 효율성 제고

현재 제3차 기본계획에 따른 노인 사회참여 및 여가 정책은 문화체육관광부, 보건복지부, 교육부, 과학기술정보통신부, 인사혁신처 등 5개 부처에서 수행하고 있다. 그런데 이들 부처에서 수행되는 노인의 사회참여 및 여가활동에 관한 계획과 지원들이 제3차 기본계획이라는 하나의 틀 안에 묶여 있지만 서로 연계되지 못하고 독자적으로 수행되고 있다. 예를 들면 다음과 같다.

문화, 체육과 같은 여가 콘텐츠 영역은 문화체육관광부가 담당하고, 경로당, 노인복지관과 같은 노인여가복지시설은 보건복지부가 담당하는데 서로 연계되는 사업은 노인복지관에 예술강사를 지원하는 사업 정도이다.

노인교실은 노인을 대상으로 교육서비스를 제공하는 시설이나 교육부의 정책과 연계되지 못하고 있다. 노인교실은 「노인복지법」에 따른 노인여가복지시설로 노인에게 학습프로그램을 제공하는 시설이다.⁴⁴⁾ 「평생교육법」에 따른 “평생교육”의

44) 제36조(노인여가복지시설) ①노인여가복지시설은 다음 각 호의 시설로 한다.

3. 노인교실 : 노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인 건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설

정의나 동 법에서 “다른 법령에 따라 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체”를 평생교육기관으로 정하고 있는 취지로 볼 때,⁴⁵⁾ 노인교실을 평생교육시설로서 관리하는 방안을 검토할 필요가 있어 보인다.

행정안전부가 자원봉사에 관한 제도를 운영하고 있지만, 노인 자원봉사는 보건복지부가 대한노인회 조직체계 및 한국노인종합복지관협회 조직을 활용하여 관리하고 있다. 대한노인회의 노인자원봉사클럽이나 한국노인종합복지관협회의 전문노인 자원봉사단의 활동이 지역의 자원봉사센터와 연계되지 못하고 있다. 자원봉사센터는 「자원봉사활동 기본법」에 따라 자원봉사활동의 개발·장려·연계·협력 등을 위해 설치된 기관이다.⁴⁶⁾

부처 간, 정책 간 연계가 미흡한 원인은 사회참여 및 여가 정책의 광범위성과 다수의 관련 부처와 근거 법령 등에서 찾을 수 있을 것이다. 즉 노인 사회참여 및 여가 대책이 저출산고령사회기본계획을 통해 구체화되고 있으나 기본계획에서는 단순히 각 부처의 관련 사업들을 종합하여 나열하고 있는데 그치고 있다. 이는 국가차원의 저출산대책 및 고령사회대책을 담은 저출산고령사회기본계획이 범정부차원에서 수립되고 있지만 중앙에서 정책을 총괄조정하는 기능이 미약하다는 컨트롤 타워 부재의 문제가 여기서도 나타나고 있는 것이다.

따라서, 이러한 문제를 극복하고 관련 부처 및 정책 간 효과적인 연계·보완을 통해 노인의 사회참여 및 여가가 활성화되는 실효성을 확보하기 위해서는 노인의 사회참여 및 여가 정책을 하나의 정책 범주로서 총괄하는 기반이 필요하다.

45) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "평생교육"이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다.
2. "평생교육기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설·법인 또는 단체를 말한다.
 - 가. 이 법에 따라 인가·등록·신고된 시설·법인 또는 단체
 - 나. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따른 학원 중 학교교과교습학원을 제외한 평생직업교육을 실시하는 학원
 - 다. 그 밖에 다른 법령에 따라 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체

46) 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. "자원봉사센터"란 자원봉사활동의 개발·장려·연계·협력 등의 사업을 수행하기 위하여 법령과 조례 등에 따라 설치된 기관·법인·단체 등을 말한다.

참고문헌

- 교육부·한국교육개발원, 「교육통계 분석자료집- 평생교육통계편」, 각 연도
- 교육부, 「제3차 평생교육진흥기본계획(2013-2017)」, 2013.
- 교육통계서비스, <http://kess.kedi.re.kr/index>
- 국가통계포털, <http://kosis.kr/>
- 김태준·오미나, 「노년층의 자기주도학습성향이 부모·자녀관계와 정신건강에 미치는 영향」, 평생교육학연구 22(2), 2016, 137-159.
- 대한민국정부, 제1차~제3차 저출산·고령사회기본계획.
- _____, 저출산·고령사회 시행계획, 각 연도.
- 변루나·김영숙·현택수, 「베이비붐 세대 은퇴 후 사회참여 지원정책에 관한 한·일 비교연구」, 보건사회연구 31(4), 2011. 315-344.
- 보건복지부, 「2011년도 노인실태조사 심층분석」
- _____, 「2014년도 노인실태조사」
- _____, 「제1차 노후준비 지원 5개년 기본계획(2016-2020)」, 2016.
- _____, 「2017 노인복지사업안내(Ⅱ)」, 2017.
- _____, 「노인복지시설 현황」, 2017.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 「제3차 저출산·고령사회기본계획 모니터링 사업」, 2016.
- 손동기, 「프랑스 정부의 노인 사회참여 증진을 위한 정책적 노력에 관한 연구: 자원봉사활동을 중심으로」, 유럽연구 32(1), 2014, 373-409.
- 신미식, 「미국의 노인자원봉사 프로그램과 한국에의 함의」, 한국동북아논총 66, 2013. 331-352.
- 오세숙·김종순·전상우, 「여가활동유형별 노인여가정책 연구동향」, 여가학연구(14), 2016, 63-82.
- 이경은·이은정·이철우, 「아동복지 수요공급 격차에 따른 지역 구분과 지역아동센터의 특성」, 한국아동복지학 48, 한국아동복지학회, 2014.
- 이윤경·정경희·오영화·염주희·김향아, 「노인여가복지서비스 발전방안 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2012.
- 이지혜·허준, 「평생학습정책 기반 조성을 위한 성인 문해력 조사 비교 연구-영국, 프랑스, 독일 사례를 중심으로」, 비교교육연구 24(3), 2014. 101-125.

- 정경희·강은나이·윤경·황남희·양찬미, 「노인복지정책 진단과 발전전략 모색」, 한국보건사회연구원, 2016.
- 정경희·이금룡·홍백의·이수연·김소영·권중돈·김기홍·선우덕·우석진·이소정·박영란·장석인·정순둘·천현숙·한경혜, 「베이비 붐 세대 은퇴 및 고령화에 따른 정책수립 방향 연구」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2011.
- 정기룡, 「여가활동으로서의 일본 고령자학습에 관한 고찰」, 일어일문학(69), 2016, 315-332.
- 지은정, 「활동적 노화의 관점에서 본 고령자 자원봉사지원 유형-독일, 프랑스, 미국, 일본을 중심으로」, 사회복지정책 41(2), 2014, 269-296.
- 평생교육진흥원, 「해외 성인문해교육 정책 사례집」, 2011.
- 한국보건사회연구원, 「2011년도 노인실태조사 심층분석」, 2012.
- 행정안전부, 「자원봉사활동 진흥을 위한 제2차 국가기본계획(2013~2017)」, 2013.

[부록 1] 시·군·구별 노인여가복지시설 수요 및 공급 격차 분석 결과

□ 시군구별 노인여가복지시설 수요 및 공급 현황

지 역		노인비율 (%)	노인 수 (명)	기초연금 수급률 (%)	노인 100인당 시설 수 (개소)	노인 1인당 보조금액 (천원)
서울	종로구	16.34	24,950	46.54	0.236	155.70
	중구	16.28	20,388	51.51	0.235	16.96
	용산구	15.44	35,547	41.06	0.245	46.28
	성동구	13.08	39,140	50.49	0.396	47.52
	광진구	11.56	41,292	47.31	0.237	40.95
	동대문구	15.01	53,301	56.72	0.253	33.46
	중랑구	13.59	55,842	64.13	0.220	33.07
	성북구	14.18	63,878	57.42	0.252	30.36
	강북구	16.49	53,964	67.33	0.182	32.78
	도봉구	14.49	50,466	62.45	0.273	36.64
	노원구	12.48	70,819	66.73	0.347	30.45
	은평구	14.51	71,304	62.61	0.209	26.01
	서대문구	15.06	47,303	57.24	0.218	36.36
	마포구	12.65	48,060	51.57	0.316	38.66
	양천구	10.88	51,957	57.99	0.319	31.58
	강서구	11.90	70,889	60.53	0.303	28.26
	구로구	13.21	55,159	56.53	0.346	35.82
	금천구	13.58	31,976	59.85	0.228	51.04
	영등포구	13.81	51,186	44.77	0.346	30.88
	동작구	13.73	55,052	48.70	0.249	33.06
	관악구	13.15	66,659	54.44	0.191	26.38
	서초구	11.38	50,906	26.99	0.267	10.19
	강남구	10.90	61,822	30.10	0.272	7.37
	송파구	10.78	70,918	38.99	0.233	22.05
	강동구	11.96	53,121	50.95	0.228	34.57
부산	중구	21.46	9,700	69.47	0.330	110.62
	서구	21.16	23,906	74.65	0.330	76.84
	동구	22.64	20,334	77.88	0.389	71.41

지 역		노인비율 (%)	노인 수 (명)	기초연금 수급률 (%)	노인 100인당 시설 수 (개소)	노인 1인당 보조금액 (천원)
	영도구	21.52	27,192	76.08	0.313	34.50
	부산진구	16.08	60,541	72.03	0.454	54.11
	동래구	14.79	40,349	66.10	0.399	80.72
	남구	16.42	45,778	71.76	0.402	32.77
	북구	12.42	38,522	72.03	0.423	35.28
	해운대구	13.54	56,854	65.26	0.456	42.79
	사하구	13.98	46,778	73.43	0.408	34.74
	금정구	16.14	39,482	67.42	0.365	33.18
	강서구	11.34	12,348	60.52	1.199	129.58
	연제구	15.36	31,832	67.69	0.412	47.78
	수영구	17.19	30,831	64.12	0.298	34.25
	사상구	13.13	30,561	74.03	0.471	42.05
	기장군	13.28	21,056	70.48	1.339	270.66
대 구	중구	19.25	15,343	67.76	0.339	17.73
	동구	15.87	55,767	71.48	0.378	42.41
	서구	16.56	33,038	78.15	0.269	21.43
	남구	19.16	29,974	71.76	0.217	23.39
	북구	11.62	51,156	73.07	0.557	59.23
	수성구	12.62	56,431	57.80	0.441	53.53
	달서구	10.64	62,977	68.23	0.437	38.25
	달성군	11.09	24,215	68.40	1.198	114.89
인 천	중구	13.65	15,737	66.69	0.496	76.86
	동구	17.80	12,639	76.50	0.316	121.73
	남구	13.77	57,437	70.81	0.268	50.50
	연수구	8.18	26,893	64.11	0.539	83.44
	남동구	10.16	53,961	71.19	0.335	101.65
	부평구	11.09	60,940	70.78	0.323	33.99
	계양구	9.01	29,762	76.27	0.558	97.59
	서구	8.36	42,719	72.18	0.576	73.28
	강화군	28.82	19,600	62.59	1.184	99.54
	옹진군	21.39	4,567	73.33	1.533	77.64
광 주	동구	20.27	19,413	61.52	0.587	97.15
	서구	11.37	35,214	62.90	0.673	88.29
	남구	14.65	32,184	66.94	0.739	298.19

지 역		노인비율 (%)	노인 수 (명)	기초연금 수급률 (%)	노인 100인당 시설 수 (개소)	노인 1인당 보조금액 (천원)
	북구	12.17	53,694	68.05	0.730	59.27
	광산구	7.96	32,067	73.29	1.157	122.77
대 전	동구	15.22	35,763	73.64	0.461	69.26
	중구	15.24	38,468	65.28	0.377	55.92
	서구	10.00	49,080	60.51	0.416	64.47
	유성구	7.42	25,474	54.77	0.750	83.10
	대덕구	11.82	22,783	70.83	0.522	77.91
울 산	중구	10.75	26,082	65.49	0.326	77.10
	남구	8.63	29,400	59.12	0.500	125.88
	동구	8.23	14,370	62.43	0.445	88.31
	북구	6.65	12,985	67.91	1.024	108.51
	울주군	11.83	25,931	67.78	1.519	189.35
세종특별자치시		9.96	24,197	61.60	1.872	84.18
경 기	수원시	8.67	103,992	59.17	0.479	97.94
	성남시	11.26	109,744	50.30	0.353	141.29
	의정부시	12.63	55,396	66.89	0.433	52.82
	안양시	10.32	61,675	58.25	0.404	85.46
	부천시	10.13	86,218	67.67	0.431	104.63
	광명시	10.77	36,549	65.38	0.334	61.83
	평택시	11.28	53,090	58.84	1.010	171.26
	동두천시	16.46	16,172	75.02	0.717	94.48
	안산시	8.28	57,150	65.31	0.444	82.38
	고양시	11.41	114,092	57.22	0.492	110.87
	과천시	12.13	7,735	35.59	0.427	436.72
	구리시	10.64	20,623	60.25	0.616	73.56
	남양주시	11.48	75,986	65.41	0.686	57.92
	오산시	7.68	16,015	64.45	0.737	100.53
	시흥시	7.86	31,650	70.03	0.812	125.69
	군포시	10.01	28,530	57.58	0.407	139.50
	의왕시	10.79	16,912	57.99	0.662	194.71
	하남시	11.04	23,306	55.72	0.515	86.03
	용인시	10.99	108,968	45.97	0.743	106.70
	파주시	12.07	51,980	63.28	0.762	101.90
	이천시	12.07	25,380	63.95	1.564	68.44

지 역		노인비율 (%)	노인 수 (명)	기초연금 수급률 (%)	노인 100인당 시설 수 (개소)	노인 1인당 보조금액 (천원)
	안성시	14.55	26,606	65.31	1.714	197.32
	김포시	11.14	40,505	57.01	0.802	106.01
	화성시	8.25	52,875	57.62	1.207	229.83
	광주시	10.74	35,203	60.10	0.756	81.10
	양주시	13.00	26,708	65.90	0.985	70.73
	포천시	15.70	24,292	65.43	1.268	95.54
	여주시	17.73	19,778	67.19	1.633	128.02
	연천군	22.14	10,162	66.92	1.043	146.53
	가평군	21.73	13,569	65.79	1.209	126.02
	양평군	21.20	23,614	56.27	1.499	124.84
강 원	춘천시	14.85	41,699	61.12	0.842	127.01
	원주시	12.50	42,246	65.63	1.015	132.63
	강릉시	17.62	37,679	70.80	0.791	107.51
	동해시	16.21	15,124	73.04	0.734	78.22
	태백시	19.69	9,266	64.76	1.122	84.93
	속초시	15.59	12,752	72.99	0.659	76.30
	삼척시	20.99	14,610	77.87	1.615	120.40
	홍천군	21.31	14,933	71.67	1.339	102.86
	횡성군	24.62	11,323	72.56	1.652	156.50
	영월군	24.74	9,915	77.04	1.815	201.11
	평창군	22.71	9,837	70.54	1.789	208.70
	정선군	23.27	9,008	73.03	1.765	89.81
	철원군	18.98	9,112	69.54	1.339	56.08
	화천군	18.30	4,806	80.05	1.581	625.68
	양구군	17.11	4,108	81.30	2.167	133.40
	인제군	17.12	5,602	76.14	1.499	74.79
	고성군	23.75	7,151	81.53	1.552	176.34
	양양군	25.65	6,981	75.87	1.791	138.38
충 북	청주시	10.96	91,553	65.55	1.129	54.50
	충주시	16.70	34,790	74.33	1.549	72.72
	제천시	17.68	24,131	74.69	1.363	91.42
	보은군	29.77	10,187	82.22	2.778	143.32
	옥천군	25.36	13,255	80.56	2.241	175.78
	영동군	27.20	13,750	82.22	2.487	112.87

지 역		노인비율 (%)	노인 수 (명)	기초연금 수급률 (%)	노인 100인당 시설 수 (개소)	노인 1인당 보조금액 (천원)
	증평군	14.27	5,323	70.43	2.160	167.39
	진천군	16.16	11,306	69.13	2.468	130.55
	괴산군	29.74	11,592	80.40	2.855	140.61
	음성군	17.29	16,906	71.61	2.313	138.23
	단양군	25.89	7,897	81.03	2.039	252.50
충 남	천안시	9.22	57,001	62.20	1.253	129.02
	공주시	22.03	24,213	71.54	1.706	130.92
	보령시	22.11	22,968	77.38	1.715	77.98
	아산시	11.58	35,067	64.53	1.489	125.67
	서산시	16.41	28,030	71.24	1.366	11.06
	논산시	22.77	28,057	77.53	1.871	129.99
	계룡시	9.02	3,847	63.61	0.936	363.66
	당진시	16.47	27,445	61.65	1.275	158.83
	금산군	26.75	14,606	80.95	2.211	121.73
	부여군	29.60	20,772	80.59	2.224	214.81
	서천군	31.39	17,584	81.15	1.928	140.58
	청양군	31.54	10,329	80.83	2.924	137.38
	홍성군	21.32	21,315	75.16	1.759	156.37
	예산군	27.05	22,006	72.16	1.672	54.39
	태안군	26.40	16,868	72.71	1.381	88.57
전 북	전주시	12.51	81,555	63.66	0.746	107.01
	군산시	15.42	42,810	73.67	1.191	81.55
	익산시	16.15	48,531	75.39	1.434	117.00
	정읍시	24.51	28,228	82.06	2.466	240.82
	남원시	24.60	20,711	82.07	2.351	172.76
	김제시	28.31	24,850	82.46	2.511	131.51
	완주군	19.70	18,813	79.54	2.344	106.47
	진안군	31.20	8,133	84.50	4.107	331.98
	무주군	30.17	7,527	83.96	3.587	216.42
	장수군	29.52	6,974	86.04	3.929	271.58
	임실군	31.63	9,552	85.32	3.612	224.56
	순창군	30.70	9,193	84.84	4.047	172.85
	고창군	29.47	17,857	86.20	3.220	228.87
	부안군	28.89	16,469	83.32	2.860	124.35

지 역		노인비율 (%)	노인 수 (명)	기초연금 수급률 (%)	노인 100인당 시설 수 (개소)	노인 1인당 보조금액 (천원)
전 남	목포시	13.65	32,445	76.81	0.616	57.48
	여수시	16.14	46,632	79.69	1.128	87.00
	순천시	13.63	37,961	72.80	1.741	59.51
	나주시	22.50	23,489	81.88	2.486	102.43
	광양시	10.94	17,026	75.57	1.862	78.35
	담양군	28.22	13,329	79.32	2.648	121.01
	곡성군	32.61	9,912	86.04	3.289	143.97
	구례군	30.10	8,250	84.15	3.333	128.12
	고흥군	37.49	25,364	90.45	2.511	111.85
	보성군	34.34	15,269	86.17	2.862	144.28
	화순군	23.76	15,516	80.18	2.791	201.34
	장흥군	31.01	12,610	87.00	3.196	102.22
	강진군	30.87	11,655	85.37	2.874	85.71
	해남군	28.69	21,549	86.32	2.692	151.00
	영암군	23.80	13,574	82.12	3.234	93.34
	무안군	19.70	16,175	82.35	2.560	57.06
	함평군	32.86	11,302	86.78	3.265	173.69
	영광군	26.56	14,773	86.15	2.464	246.60
	장성군	27.21	12,546	81.51	2.670	153.59
	완도군	29.66	15,623	91.09	1.959	91.60
	진도군	31.50	10,105	88.77	2.682	188.22
	신안군	32.38	13,811	88.95	2.940	106.22
경 북	포항시	13.22	68,296	72.70	0.870	42.65
	경주시	18.80	48,789	72.55	1.250	60.12
	김천시	20.03	28,488	75.56	1.794	104.64
	안동시	20.54	34,672	77.58	1.537	66.71
	구미시	7.51	31,554	71.32	1.236	64.30
	영주시	22.50	24,577	75.54	1.396	63.50
	영천시	24.93	25,063	80.27	1.664	75.09
	상주시	27.28	27,769	82.00	2.103	104.54
	문경시	25.82	19,285	77.84	1.950	112.47
	경산시	14.10	36,375	69.58	1.047	107.74
	군위군	35.87	8,670	83.37	2.388	102.88
	의성군	36.83	19,896	86.64	2.402	171.44

지 역		노인비율 (%)	노인 수 (명)	기초연금 수급률 (%)	노인 100인당 시설 수 (개소)	노인 1인당 보조금액 (천원)
	청송군	32.70	8,600	86.32	2.453	107.79
	영양군	33.18	5,878	87.24	2.790	140.52
	영덕군	33.03	12,897	85.45	1.814	52.26
	청도군	32.77	14,274	78.77	2.214	109.57
	고령군	25.95	8,889	79.34	2.239	95.96
	성주군	27.43	12,398	79.75	2.218	99.85
	칠곡군	12.56	15,479	72.62	1.615	124.17
	예천군	32.58	15,043	83.42	2.347	134.81
	봉화군	31.92	10,706	86.00	2.382	184.66
	울진군	24.48	12,665	85.72	2.006	92.93
	울릉군	21.54	2,154	77.52	1.114	67.78
경 남	창원시	10.66	117,208	64.76	0.868	70.10
	진주시	14.22	49,318	69.18	1.107	39.24
	통영시	15.12	20,895	78.85	1.091	53.46
	사천시	18.71	21,502	78.99	1.581	54.86
	김해시	9.06	47,975	68.44	1.136	92.92
	밀양시	23.64	25,611	73.48	1.620	60.72
	거제시	8.14	20,932	67.15	1.543	48.30
	양산시	11.08	35,131	71.90	0.823	37.69
	의령군	33.62	9,450	86.33	3.079	67.83
	함안군	20.26	13,964	75.69	2.399	102.26
	창녕군	26.80	17,149	82.68	2.332	92.02
	고성군	26.44	14,462	81.18	2.227	49.85
	남해군	34.77	15,692	86.74	1.676	94.38
	하동군	29.25	14,514	84.41	2.577	93.84
	산청군	32.24	11,638	83.20	2.904	108.24
	함양군	30.50	12,274	83.51	3.300	122.13
	거창군	24.63	15,591	81.80	2.796	252.90
	합천군	35.34	16,972	86.70	3.082	178.06
제 주	제주시	12.57	59,159	64.39	0.517	77.16
	서귀포시	17.57	30,030	66.37	0.503	59.47

□ 시군구별 노인여가복지시설 수요 및 공급의 상대적 거리

지 역		노인비율	노인 수	기초연금 수급률	노인 100인당 시설 수	노인 1인당 보조금액
서울	종로구	43.6	21.3	51.1	5.8	24.9
	중구	43.4	17.4	56.5	5.7	2.7
	용산구	41.2	30.3	45.1	6.0	7.4
	성동구	34.9	33.4	55.4	9.6	7.6
	광진구	30.8	35.2	51.9	5.8	6.5
	동대문구	40.0	45.5	62.3	6.2	5.3
	중랑구	36.2	47.6	70.4	5.4	5.3
	성북구	37.8	54.5	63.0	6.1	4.9
	강북구	44.0	46.0	73.9	4.4	5.2
	도봉구	38.7	43.1	68.6	6.7	5.9
	노원구	33.3	60.4	73.3	8.5	4.9
	은평구	38.7	60.8	68.7	5.1	4.2
	서대문구	40.2	40.4	62.8	5.3	5.8
	마포구	33.7	41.0	56.6	7.7	6.2
	양천구	29.0	44.3	63.7	7.8	5.0
	강서구	31.8	60.5	66.5	7.4	4.5
	구로구	35.2	47.1	62.1	8.4	5.7
	금천구	36.2	27.3	65.7	5.6	8.2
	영등포구	36.8	43.7	49.2	8.4	4.9
	동작구	36.6	47.0	53.5	6.1	5.3
	관악구	35.1	56.9	59.8	4.6	4.2
	서초구	30.4	43.4	29.6	6.5	1.6
	강남구	29.1	52.7	33.0	6.6	1.2
	송파구	28.8	60.5	42.8	5.7	3.5
	강동구	31.9	45.3	55.9	5.5	5.5
부산	중구	57.2	8.3	76.3	8.0	17.7
	서구	56.4	20.4	82.0	8.0	12.3
	동구	60.4	17.3	85.5	9.5	11.4
	영도구	57.4	23.2	83.5	7.6	5.5
	부산진구	42.9	51.7	79.1	11.1	8.6
	동래구	39.5	34.4	72.6	9.7	12.9
	남구	43.8	39.1	78.8	9.8	5.2
	북구	33.1	32.9	79.1	10.3	5.6

지 역		노인비율	노인 수	기초연금 수급률	노인 100인당 시설 수	노인 1인당 보조금액
	해운대구	36.1	48.5	71.6	11.1	6.8
	사하구	37.3	39.9	80.6	9.9	5.6
	금정구	43.1	33.7	74.0	8.9	5.3
	강서구	30.2	10.5	66.4	29.2	20.7
	연제구	41.0	27.2	74.3	10.0	7.6
	수영구	45.9	26.3	70.4	7.3	5.5
	사상구	35.0	26.1	81.3	11.5	6.7
	기장군	35.4	18.0	77.4	32.6	43.3
대 구	중구	51.3	13.1	74.4	8.3	2.8
	동구	42.3	47.6	78.5	9.2	6.8
	서구	44.2	28.2	85.8	6.6	3.4
	남구	51.1	25.6	78.8	5.3	3.7
	북구	31.0	43.6	80.2	13.6	9.5
	수성구	33.7	48.1	63.5	10.7	8.6
	달서구	28.4	53.7	74.9	10.6	6.1
	달성군	29.6	20.7	75.1	29.2	18.4
인 천	중구	36.4	13.4	73.2	12.1	12.3
	동구	47.5	10.8	84.0	7.7	19.5
	남구	36.7	49.0	77.7	6.5	8.1
	연수구	21.8	22.9	70.4	13.1	13.3
	남동구	27.1	46.0	78.2	8.2	16.2
	부평구	29.6	52.0	77.7	7.9	5.4
	계양구	24.0	25.4	83.7	13.6	15.6
	서구	22.3	36.4	79.2	14.0	11.7
	강화군	76.9	16.7	68.7	28.8	15.9
	옹진군	57.1	3.9	80.5	37.3	12.4
광 주	동구	54.1	16.6	67.5	14.3	15.5
	서구	30.3	30.0	69.1	16.4	14.1
	남구	39.1	27.5	73.5	18.0	47.7
	북구	32.5	45.8	74.7	17.8	9.5
	광산구	21.2	27.4	80.5	28.2	19.6
대 전	동구	40.6	30.5	80.8	11.2	11.1
	중구	40.6	32.8	71.7	9.2	8.9
	서구	26.7	41.9	66.4	10.1	10.3

지 역		노인비율	노인 수	기초연금 수급률	노인 100인당 시설 수	노인 1인당 보조금액
	유성구	19.8	21.7	60.1	18.3	13.3
	대덕구	31.5	19.4	77.8	12.7	12.5
충 산	중구	28.7	22.3	71.9	7.9	12.3
	남구	23.0	25.1	64.9	12.2	20.1
	동구	22.0	12.3	68.5	10.8	14.1
	북구	17.7	11.1	74.6	24.9	17.3
	울주군	31.5	22.1	74.4	37.0	30.3
	세종특별자치시	26.6	20.6	67.6	45.6	13.5
경 기	수원시	23.1	88.7	65.0	11.7	15.7
	성남시	30.0	93.6	55.2	8.6	22.6
	의정부시	33.7	47.3	73.4	10.5	8.4
	안양시	27.5	52.6	63.9	9.8	13.7
	부천시	27.0	73.6	74.3	10.5	16.7
	광명시	28.7	31.2	71.8	8.1	9.9
	평택시	30.1	45.3	64.6	24.6	27.4
	동두천시	43.9	13.8	82.4	17.5	15.1
	안산시	22.1	48.8	71.7	10.8	13.2
	고양시	30.4	97.3	62.8	12.0	17.7
	과천시	32.4	6.6	39.1	10.4	69.8
	구리시	28.4	17.6	66.1	15.0	11.8
	남양주시	30.6	64.8	71.8	16.7	9.3
	오산시	20.5	13.7	70.8	17.9	16.1
	시흥시	21.0	27.0	76.9	19.8	20.1
	군포시	26.7	24.3	63.2	9.9	22.3
	의왕시	28.8	14.4	63.7	16.1	31.1
	하남시	29.4	19.9	61.2	12.5	13.7
	용인시	29.3	93.0	50.5	18.1	17.1
	파주시	32.2	44.3	69.5	18.6	16.3
	이천시	32.2	21.7	70.2	38.1	10.9
	안성시	38.8	22.7	71.7	41.7	31.5
	김포시	29.7	34.6	62.6	19.5	16.9
	화성시	22.0	45.1	63.3	29.4	36.7
	광주시	28.7	30.0	66.0	18.4	13.0
	양주시	34.7	22.8	72.3	24.0	11.3

지 역		노인비율	노인 수	기초연금 수급률	노인 100인당 시설 수	노인 1인당 보조금액
	포천시	41.9	20.7	71.8	30.9	15.3
	여주시	47.3	16.9	73.8	39.8	20.5
	연천군	59.0	8.7	73.5	25.4	23.4
	가평군	58.0	11.6	72.2	29.4	20.1
	양평군	56.6	20.1	61.8	36.5	20.0
강 원	춘천시	39.6	35.6	67.1	20.5	20.3
	원주시	33.3	36.0	72.0	24.7	21.2
	강릉시	47.0	32.1	77.7	19.3	17.2
	동해시	43.2	12.9	80.2	17.9	12.5
	태백시	52.5	7.9	71.1	27.3	13.6
	속초시	41.6	10.9	80.1	16.0	12.2
	삼척시	56.0	12.5	85.5	39.3	19.2
	홍천군	56.8	12.7	78.7	32.6	16.4
	횡성군	65.7	9.7	79.7	40.2	25.0
	영월군	66.0	8.5	84.6	44.2	32.1
	평창군	60.6	8.4	77.4	43.6	33.4
	정선군	62.1	7.7	80.2	43.0	14.4
	철원군	50.6	7.8	76.3	32.6	9.0
	화천군	48.8	4.1	87.9	38.5	100.0
	양구군	45.6	3.5	89.3	52.8	21.3
	인제군	45.7	4.8	83.6	36.5	12.0
	고성군	63.3	6.1	89.5	37.8	28.2
	양양군	68.4	6.0	83.3	43.6	22.1
충 청 북 도	청주시	29.2	78.1	72.0	27.5	8.7
	충주시	44.5	29.7	81.6	37.7	11.6
	제천시	47.1	20.6	82.0	33.2	14.6
	보은군	79.4	8.7	90.3	67.6	22.9
	옥천군	67.6	11.3	88.4	54.6	28.1
	영동군	72.6	11.7	90.3	60.6	18.0
	증평군	38.1	4.5	77.3	52.6	26.8
	진천군	43.1	9.6	75.9	60.1	20.9
	괴산군	79.3	9.9	88.3	69.5	22.5
	음성군	46.1	14.4	78.6	56.3	22.1
	단양군	69.1	6.7	89.0	49.6	40.4

지 역		노인비율	노인 수	기초연금 수급률	노인 100인당 시설 수	노인 1인당 보조금액
충 남	천안시	24.6	48.6	68.3	30.5	20.6
	공주시	58.8	20.7	78.5	41.5	20.9
	보령시	59.0	19.6	85.0	41.8	12.5
	아산시	30.9	29.9	70.8	36.2	20.1
	서산시	43.8	23.9	78.2	33.3	1.8
	논산시	60.7	23.9	85.1	45.6	20.8
	계룡시	24.1	3.3	69.8	22.8	58.1
	당진시	43.9	23.4	67.7	31.1	25.4
	금산군	71.3	12.5	88.9	53.8	19.5
	부여군	78.9	17.7	88.5	54.2	34.3
	서천군	83.7	15.0	89.1	46.9	22.5
	청양군	84.1	8.8	88.7	71.2	22.0
	홍성군	56.9	18.2	82.5	42.8	25.0
	예산군	72.2	18.8	79.2	40.7	8.7
	태안군	70.4	14.4	79.8	33.6	14.2
전 북	전주시	33.4	69.6	69.9	18.2	17.1
	군산시	41.1	36.5	80.9	29.0	13.0
	익산시	43.1	41.4	82.8	34.9	18.7
	정읍시	65.4	24.1	90.1	60.0	38.5
	남원시	65.6	17.7	90.1	57.3	27.6
	김제시	75.5	21.2	90.5	61.1	21.0
	완주군	52.6	16.1	87.3	57.1	17.0
	진안군	83.2	6.9	92.8	100.0	53.1
	무주군	80.5	6.4	92.2	87.3	34.6
	장수군	78.7	6.0	94.5	95.7	43.4
	임실군	84.4	8.1	93.7	87.9	35.9
	순창군	81.9	7.8	93.1	98.5	27.6
	고창군	78.6	15.2	94.6	78.4	36.6
	부안군	77.1	14.1	91.5	69.6	19.9
전 남	목포시	36.4	27.7	84.3	15.0	9.2
	여수시	43.0	39.8	87.5	27.5	13.9
	순천시	36.4	32.4	79.9	42.4	9.5
	나주시	60.0	20.0	89.9	60.5	16.4
	광양시	29.2	14.5	83.0	45.3	12.5

지 역		노인비율	노인 수	기초연금 수급률	노인 100인당 시설 수	노인 1인당 보조금액
경북	담양군	75.3	11.4	87.1	64.5	19.3
	곡성군	87.0	8.5	94.5	80.1	23.0
	구례군	80.3	7.0	92.4	81.2	20.5
	고흥군	100.0	21.6	99.3	61.2	17.9
	보성군	91.6	13.0	94.6	69.7	23.1
	화순군	63.4	13.2	88.0	68.0	32.2
	장흥군	82.7	10.8	95.5	77.8	16.3
	강진군	82.3	9.9	93.7	70.0	13.7
	해남군	76.5	18.4	94.8	65.5	24.1
	영암군	63.5	11.6	90.2	78.8	14.9
	무안군	52.5	13.8	90.4	62.3	9.1
	함평군	87.6	9.6	95.3	79.5	27.8
	영광군	70.9	12.6	94.6	60.0	39.4
	장성군	72.6	10.7	89.5	65.0	24.5
	완도군	79.1	13.3	100.0	47.7	14.6
	진도군	84.0	8.6	97.5	65.3	30.1
	신안군	86.4	11.8	97.7	71.6	17.0
	포항시	35.3	58.3	79.8	21.2	6.8
	경주시	50.2	41.6	79.7	30.4	9.6
	김천시	53.4	24.3	83.0	43.7	16.7
경북	안동시	54.8	29.6	85.2	37.4	10.7
	구미시	20.0	26.9	78.3	30.1	10.3
	영주시	60.0	21.0	82.9	34.0	10.1
	영천시	66.5	21.4	88.1	40.5	12.0
	상주시	72.8	23.7	90.0	51.2	16.7
	문경시	68.9	16.5	85.5	47.5	18.0
	경산시	37.6	31.0	76.4	25.5	17.2
	군위군	95.7	7.4	91.5	58.1	16.4
	의성군	98.3	17.0	95.1	58.5	27.4
	청송군	87.2	7.3	94.8	59.7	17.2
	영양군	88.5	5.0	95.8	67.9	22.5
	영덕군	88.1	11.0	93.8	44.2	8.4
	청도군	87.4	12.2	86.5	53.9	17.5
	고령군	69.2	7.6	87.1	54.5	15.3

지 역		노인비율	노인 수	기초연금 수급률	노인 100인당 시설 수	노인 1인당 보조금액
	성주군	73.2	10.6	87.5	54.0	16.0
	칠곡군	33.5	13.2	79.7	39.3	19.8
	예천군	86.9	12.8	91.6	57.1	21.5
	봉화군	85.1	9.1	94.4	58.0	29.5
	울진군	65.3	10.8	94.1	48.8	14.9
	울릉군	57.5	1.8	85.1	27.1	10.8
경 남	창원시	28.4	100.0	71.1	21.1	11.2
	진주시	37.9	42.1	75.9	27.0	6.3
	통영시	40.3	17.8	86.6	26.6	8.5
	사천시	49.9	18.3	86.7	38.5	8.8
	김해시	24.2	40.9	75.1	27.7	14.9
	밀양시	63.0	21.9	80.7	39.5	9.7
	거제시	21.7	17.9	73.7	37.6	7.7
	양산시	29.6	30.0	78.9	20.0	6.0
	의령군	89.7	8.1	94.8	75.0	10.8
	함안군	54.0	11.9	83.1	58.4	16.3
	창녕군	71.5	14.6	90.8	56.8	14.7
	고성군	70.5	12.3	89.1	54.2	8.0
	남해군	92.7	13.4	95.2	40.8	15.1
	하동군	78.0	12.4	92.7	62.7	15.0
	산청군	86.0	9.9	91.3	70.7	17.3
	함양군	81.4	10.5	91.7	80.3	19.5
	거창군	65.7	13.3	89.8	68.1	40.4
	합천군	94.3	14.5	95.2	75.0	28.5
제 주	제주시	33.5	50.5	70.7	12.6	12.3
	서귀포시	46.9	25.6	72.9	12.2	9.5

□ 시군구별 노인여가복지시설 수요·공급 및 수요-공급 격차

(단위: %, %p)

지 역		시설 공급 상대적 거리	시설 수요 상대적 거리	격차 (공급-수요)
서울 특별시	종로구	15.32	38.65	-23.33
	중구	4.22	39.12	-34.90
	용산구	6.68	38.86	-32.18
	성동구	8.62	41.24	-32.62
	광진구	6.16	39.34	-33.17
	동대문구	5.76	49.26	-43.50
	중랑구	5.32	51.43	-46.10
	성북구	5.50	51.79	-46.30
	강북구	4.83	54.65	-49.82
	도봉구	6.26	50.09	-43.83
	노원구	6.66	55.66	-48.99
	은평구	4.62	56.09	-51.47
	서대문구	5.56	47.79	-42.23
	마포구	6.94	43.79	-36.85
	양천구	6.41	45.67	-39.26
	강서구	5.95	52.90	-46.95
	구로구	7.08	48.12	-41.04
	금천구	6.86	43.07	-36.22
	영등포구	6.68	43.22	-36.54
	동작구	5.67	45.69	-40.01
	관악구	4.43	50.57	-46.15
	서초구	4.07	34.48	-30.41
	강남구	3.90	38.29	-34.39
	송파구	4.59	44.02	-39.43
	강동구	5.54	44.39	-38.85
부산 광역시	중구	12.86	47.26	-34.40
	서구	10.16	52.93	-42.77
	동구	10.44	54.41	-43.97
	영도구	6.56	54.71	-48.15
	부산진구	9.85	57.87	-48.02
	동래구	11.31	48.82	-37.51
	남구	7.51	53.88	-46.37
	북구	7.97	48.36	-40.38

지 역		시설 공급 상대적 거리	시설 수요 상대적 거리	격차 (공급-수요)
	해운대구	8.97	52.09	-43.13
	사하구	7.75	52.61	-44.86
	금정구	7.09	50.25	-43.16
	강서구	24.95	35.74	-10.79
	연제구	8.83	47.48	-38.65
	수영구	6.37	47.52	-41.15
	사상구	9.10	47.45	-38.36
	기장군	37.94	43.59	-5.65
대구 광역시	중구	5.54	46.27	-40.73
	동구	8.00	56.13	-48.13
	서구	4.99	52.72	-47.73
	남구	4.51	51.82	-47.31
	북구	11.52	51.62	-40.10
	수성구	9.65	48.43	-38.78
	달서구	8.37	52.34	-43.97
	달성군	23.76	41.78	-18.02
인천 광역시	중구	12.18	41.02	-28.85
	동구	13.58	47.42	-33.83
	남구	7.30	54.49	-47.19
	연수구	13.23	38.39	-25.15
	남동구	12.21	50.44	-38.23
	부평구	6.65	53.09	-46.44
	계양구	14.59	44.39	-29.80
	서구	12.87	46.00	-33.13
	강화군	22.37	54.10	-31.74
	옹진군	24.87	47.15	-22.29
광주 광역시	동구	14.91	46.05	-31.14
	서구	15.25	43.15	-27.90
	남구	32.83	46.67	-13.84
	북구	13.63	51.00	-37.37
	광산구	23.90	43.01	-19.12
대전 광역시	동구	11.15	50.65	-39.50
	중구	9.06	48.37	-39.32
	서구	10.21	44.99	-34.78
	유성구	15.77	33.89	-18.12
	대덕구	12.59	42.91	-30.33

지 역		시설 공급 상대적 거리	시설 수요 상대적 거리	격차 (공급-수요)
울산 광역시	중구	10.13	40.95	-30.82
	남구	16.15	37.67	-21.52
	동구	12.48	34.26	-21.78
	북구	21.14	34.46	-13.32
	울주군	33.63	42.70	-9.07
세종특별자치시		29.52	38.28	-8.75
경기도	수원시	13.66	58.93	-45.28
	성남시	15.58	59.63	-44.05
	의정부시	9.50	51.47	-41.97
	안양시	11.75	48.03	-36.29
	부천시	13.61	58.29	-44.67
	광명시	9.01	43.89	-34.89
	평택시	25.98	46.66	-20.68
	동두천시	16.28	46.68	-30.40
	안산시	11.99	47.52	-35.53
	고양시	14.85	63.53	-48.69
	과천시	40.09	26.01	14.08
	구리시	13.38	37.38	-24.00
	남양주시	12.98	55.75	-42.77
	오산시	17.00	34.96	-17.96
	시흥시	19.93	41.61	-21.68
	군포시	16.10	38.09	-21.99
	의왕시	23.62	35.62	-12.00
	하남시	13.14	36.83	-23.69
	용인시	17.58	57.59	-40.01
	파주시	17.42	48.67	-31.25
	이천시	24.51	41.35	-16.84
	안성시	36.64	44.40	-7.77
	김포시	18.24	42.29	-24.05
	화성시	33.06	43.46	-10.40
	광주시	15.68	41.55	-25.87
	양주시	17.64	43.27	-25.62
	포천시	23.07	44.81	-21.74
	여주시	30.11	45.98	-15.86
	연천군	24.41	47.06	-22.65
	가평군	24.79	47.26	-22.47
	양평군	28.23	46.16	-17.93

지 역		시설 공급 상대적 거리	시설 수요 상대적 거리	격차 (공급-수요)
강원도	춘천시	20.40	47.44	-27.04
	원주시	22.96	47.14	-24.18
	강릉시	18.22	52.29	-34.07
	동해시	15.19	45.44	-30.26
	태백시	20.45	43.84	-23.38
	속초시	14.12	44.20	-30.08
	삼척시	29.29	51.32	-22.03
	홍천군	24.53	49.42	-24.89
	횡성군	32.61	51.66	-19.05
	영월군	38.17	53.01	-14.84
	평창군	38.46	48.80	-10.34
	정선군	28.67	49.97	-21.31
	철원군	20.78	44.91	-24.13
	화천군	69.25	46.93	22.32
	양구군	37.04	46.13	-9.09
	인제군	24.23	44.68	-20.45
	고성군	32.99	52.98	-19.99
	양양군	32.86	52.56	-19.70
충청북도	청주시	18.11	59.77	-41.67
	충주시	24.67	51.94	-27.27
	제천시	23.91	49.91	-26.01
	보은군	45.28	59.45	-14.18
	옥천군	41.33	55.80	-14.47
	영동군	39.30	58.19	-18.88
	증평군	39.68	39.97	-0.29
	진천군	40.48	42.88	-2.41
	괴산군	46.00	59.16	-13.16
	음성군	39.21	46.39	-7.18
	단양군	45.00	54.92	-9.92
충청남도	천안시	25.56	47.17	-21.61
	공주시	31.23	52.65	-21.42
	보령시	27.12	54.51	-27.39
	아산시	28.17	43.88	-15.71
	서산시	17.52	48.63	-31.11
	논산시	33.17	56.60	-23.43
	계룡시	40.45	32.39	8.06

지 역		시설 공급 상대적 거리	시설 수요 상대적 거리	격차 (공급-수요)
	당진시	28.22	45.01	-16.79
	금산군	36.65	57.56	-20.91
	부여군	44.25	61.71	-17.47
	서천군	34.71	62.61	-27.90
	청양군	46.58	60.56	-13.98
	홍성군	33.92	52.52	-18.61
	예산군	24.71	56.72	-32.01
	태안군	23.90	54.88	-30.98
전라북도	전주시	17.63	57.62	-39.99
	군산시	21.02	52.85	-31.83
	익산시	26.81	55.75	-28.94
	정읍시	49.26	59.85	-10.58
	남원시	42.43	57.80	-15.36
	김제시	41.08	62.42	-21.33
	완주군	37.05	51.98	-14.93
	진안군	76.53	60.98	15.55
	무주군	60.97	59.69	1.28
	장수군	69.54	59.71	9.83
	임실군	61.92	62.07	-0.15
	순창군	63.08	60.95	2.13
	고창군	57.49	62.82	-5.33
	부안군	44.76	60.86	-16.11
전라남도	목포시	12.10	49.47	-37.37
	여수시	20.69	56.77	-36.09
	순천시	25.96	49.56	-23.60
	나주시	38.46	56.66	-18.20
	광양시	28.93	42.23	-13.30
	담양군	41.91	57.91	-16.00
	곡성군	51.55	63.30	-11.75
	구례군	50.82	59.90	-9.08
	고흥군	39.52	73.65	-34.13
	보성군	46.38	66.41	-20.03
	화순군	50.07	54.88	-4.82
	장흥군	47.08	62.99	-15.91
	강진군	41.84	62.01	-20.16
	해남군	44.84	63.22	-18.39

지 역		시설 공급 상대적 거리	시설 수요 상대적 거리	격차 (공급-수요)
	영암군	46.84	55.07	-8.24
	무안군	35.72	52.25	-16.53
	함평군	53.63	64.19	-10.56
	영광군	49.71	59.35	-9.64
	장성군	44.78	57.59	-12.81
	완도군	31.17	64.15	-32.98
	진도군	47.69	63.37	-15.67
	신안군	44.28	65.27	-20.99
경상북도	포항시	14.00	57.78	-43.78
	경주시	20.03	57.15	-37.12
	김천시	30.20	53.56	-23.36
	안동시	24.05	56.51	-32.47
	구미시	20.19	41.75	-21.57
	영주시	22.07	54.64	-32.57
	영천시	26.26	58.67	-32.41
	상주시	33.96	62.16	-28.20
	문경시	32.73	56.92	-24.20
	경산시	21.36	48.34	-26.98
	군위군	37.29	64.87	-27.58
	의성군	42.95	70.12	-27.17
	청송군	38.49	63.11	-24.62
	영양군	45.20	63.10	-17.90
	영덕군	26.27	64.30	-38.04
	청도군	35.71	62.02	-26.31
	고령군	34.93	54.63	-19.71
	성주군	34.99	57.09	-22.11
	칠곡군	29.59	42.15	-12.56
	예천군	39.34	63.78	-24.43
	봉화군	43.76	62.90	-19.14
	울진군	31.84	56.74	-24.89
	울릉군	18.98	48.13	-29.15
경상남도	창원시	16.17	66.51	-50.34
	진주시	16.61	51.99	-35.37
	통영시	17.56	48.25	-30.69
	사천시	23.64	51.66	-28.02

지 역		시설 공급 상대적 거리	시설 수요 상대적 거리	격차 (공급-수요)
	김해시	21.26	46.75	-25.49
	밀양시	24.58	55.19	-30.61
	거제시	22.65	37.76	-15.11
	양산시	13.03	46.16	-33.13
	의령군	42.91	64.17	-21.26
	함안군	37.38	49.68	-12.30
	창녕군	35.75	58.96	-23.21
	고성군	31.09	57.33	-26.23
	남해군	27.95	67.12	-39.17
	하동군	38.87	61.02	-22.15
	산청군	44.01	62.42	-18.41
	함양군	49.93	61.17	-11.24
	거창군	54.26	56.27	-2.01
	합천군	51.75	67.98	-16.23
제주특별 자치도	제주시	12.46	51.57	-39.10
	서귀포시	10.87	48.45	-37.57

자료: 국회예산정책처에서 작성

[부록 2] 노인여가복지시설 수요-공급 격차에 따른 시·군·구별 유형화 결과

유 형	해당 시군구
I (양 호)	부산 강서구, 부산 기장군, 울산 울주군, 세종 세종시, 경기 과천시, 경기 의왕시, 경기 안성시, 경기 화성시, 강원 평창군, 강원 화천군, 강원 양구군, 충북 증평군, 충북 진천군, 충북 음성군, 충북 단양군, 충남 계룡시, 전북 정읍시, 전북 진안군, 전북 무주군, 전북 장수군, 전북 임실군, 전북 순창군, 전북 고창군, 전남 곡성군, 전남 구례군, 전남 화순군, 전남 영암군, 전남 함평군, 전남 영광군, 경북 칠곡군, 경남 함안군, 경남 함양군, 경남 거창군
II (다소양호)	대구 달성군, 광주 남구, 광주 광산구, 대전 유성구, 울산 북구, 경기 오산시, 경기 이천시, 경기 여주시, 경기 양평군, 강원 횡성군, 강원 영월군, 충북 보은군, 충북 옥천군, 충북 영동군, 충북 괴산군, 충남 아산시, 충남 당진시, 충남 부여군, 충남 청양군, 충남 홍성군, 전북 남원시, 전북 완주군, 전북 부안군, 전남 나주시, 전남 광양시, 전남 담양군, 전남 장흥군, 전남 해남군, 전남 무안군, 전남 장성군, 전남 진도군, 경북 영양군, 경북 봉화군, 경남 거제시, 경남 산청군, 경남 합천군
III (평균수준)	서울 종로구, 서울 용산구, 서울 성동구, 서울 서초구, 인천 중구, 인천 연수구, 인천 계양구, 인천 강화군, 인천 옹진군, 광주 동구, 광주 서구, 대전 대덕구, 울산 중구, 울산 남구, 울산 동구, 경기 평택시, 경기 동두천시, 경기 구리시, 경기 시흥시, 경기 군포시, 경기 하남시, 경기 파주시, 경기 김포시, 경기 광주시, 경기 양주시, 경기 포천시, 경기 연천군, 경기 가평군, 강원 춘천시, 강원 원주시, 강원 동해시, 강원 태백시, 강원 속초시, 강원 삼척시, 강원 홍천군, 강원 정선군, 강원 철원군, 강원 인제군, 강원 고성군, 강원 양양군, 충북 충주시, 충북 제천시, 충남 천안시, 충남 공주시, 충남 보령시, 충남 서산시, 충남 논산시, 충남 금산군, 충남 서천군, 충남 예산군, 충남 태안군, 전북 군산시, 전북 군산시, 전북 김제시, 전남 순천시, 전남 보성군, 전남 강진군, 전남 완도군, 전남 신안군, 경북 김천시, 경북 안동시, 경북 구미시, 경북 영주시, 경북 영천시, 경북 상주시, 경북 문경시, 경북 경산시, 경북 군위군, 경북 의성군, 경북 청송군, 경북 청도군, 경북 고령군, 경북 성주군, 경북 예천군, 경북 울진군, 경북 울릉군, 경남 통영시, 경남 사천시, 경남 김해시, 경남 밀양시, 경남 의령군, 경남 창녕군, 경남 고성군, 경남 하동군

유 형	해당 시군구
IV (다소부족)	서울 중구, 서울 광진구, 서울 마포구, 서울 양천구, 서울 금천구, 서울 영등포구, 서울 강남구, 서울 송파구, 서울 강동구, 부산 중구, 부산 동래구, 부산 연제구, 부산 사상구, 대구 수성구, 인천 동구, 인천 남동구, 인천 서구, 광주 북구, 대전 동구, 대전 중구, 대전 서구, 경기 안양시, 경기 광명시, 경기 안산시, 강원 강릉시, 전남 목포시, 전남 여수시, 전남 고흥군, 경북 경주시, 경북 영덕군, 경남 진주시, 경남 양산시, 경남 남해군, 제주 제주시, 제주 서귀포시
V (부 족)	서울 동대문구, 서울 중랑구, 서울 성북구, 서울 강북구, 서울 도봉구, 서울 노원구, 서울 은평구, 서울 서대문구, 서울 강서구, 서울 구로구, 서울 동작구, 서울 관악구, 부산 서구, 부산 동구, 부산 영도구, 부산 부산진구, 부산 남구, 부산 북구, 부산 해운대구, 부산 사하구, 부산 금정구, 부산 수영구, 대구 중구, 대구 동구, 대구 서구, 대구 남구, 대구 북구, 대구 달서구, 인천 남구, 인천 부평구, 경기 수원시, 경기 성남시, 경기 의정부시, 경기 부천시, 경기 고양시, 경기 남양주시, 경기 용인시, 충북 청주시, 전북 전주시, 경북 포항시, 경남 창원시

- 주: 1. 별 노인여가복지시설 수요-공급 격차의 평균(M)은 -26.24이며, 표준편차(σ)는 13.56임.
2. 콜모고로프-스미르노프 검정(Kolmogorov-Smirnov test)을 통하여 수요-공급 격차의 분포를 검정해본 결과, K-S 검정의 검정통계량 값이 0.429로 나타났으며, 검정통계량의 p값(0.794)이 일반적인 유의수준보다 매우 크기 때문에 노인여가복지시설의 수요-공급 격차에 따른 시도별 유형화는 정규분포를 따른다고 말할 수 있음.
3. 유형 구분은 평균(M)에서 표준편차의 $\pm 1/2$ 을 기준으로 구분하였음.

집 필

총괄 | 조용복 예산분석실장

심의 | 고기석 사업평가심의관
상지원 예산분석총괄과장
서세욱 산업예산분석과장
임종수 사회예산분석과장
박혜진 행정예산분석과장
정연수 경제산업사업평가과장
김수옥 사회행정사업평가과장
박홍엽 공공기관평가과장

작성 | 김미량 예산분석관

지원 | 양희열 행정실무원
백승훈 자료분석지원요원

인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 V 노인 사회참여 및 여가 대책 분석

발간일 2017년 10월 31일

발행처 국회예산정책처

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 978-89-6073-496-8 93350

© 국회예산정책처, 2017

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

